

Centraliseringsreformer och landsbygden

En modell för distribuerad landsbygdssäkring



Kenneth Nordberg
Regionalvetenskap
Åbo Akademi
Oktober 2019

TITEL: CENTRALISERINGSREFORMER OCH LANDSBYGDEN – EN MODELL FÖR DISTRIBUTERAD
LANDSBYGDSSÄKRING

FÖRFATTARE: KENNETH NORDBERG

UTGIVNINGÅR: 2019

REGIONALVETENSKAP, ÅBO AKADEMI I VASA

© Författaren

ISBN 978-952-12-3904-5

Förord

Den pågående samhällsomvälvningen jämförs i den vetenskapliga diskursen med de riktigt omvälvande skedena i den moderna historien – den samhällsomstöpnade industrialiseringen har till exempel varit en jämförelsepunkt. Tekniskt, socialt, ekonomiskt, och politiskt ritas nu nya förutsättningar upp, en process som kommer att fortsätta under kommande årtionden. Det finns all anledning att tro att de här förändringarna kommer att få betydelse också för samhällets geografiska uttryck. Frågan är om den pågående urbaniseringen kommer att tillta, eller om nya fenomen som klimatförändringen kommer att leda till nya former av omflyttningar och beroenden mellan urbana och rurala områden. Det som i alla händelser står klart är att landsbygdsområden, liksom städer, kommer att fortsätta uppleva ett rätt kraftigt förändringstryck.

Upprinnelsen till föreliggande rapport är regeringen Sipiläs Landskaps- och vårdreform och en diskussion som fördes i det nationella finlandssvenska landsbygdsnätverket IDNET, där det konstaterades att en finlandssvensk så kallad landsbygdssäkring vore på sin plats i en så pass omvälvande reform. Ett parallellt projekt hade redan startat på finska (Maaseutuvaikutusten arviointi työkaluna maakuntauudistuksessa), med finansiering av Jord- och Skogsbruksministeriets Makera-fond. Med hjälp av finansiering av LEADER-programmet och Aktion Österbotten, Svenska Kulturfonden och Svensk-Österbottniska Samfundet kom projektet Landsbygdsäkring i landskaps- och vårdreformen att förverkligas. Projektet har genomförts av enheten för Regionalvetenskap vid Åbo Akademi under tidsperioden juni 2018 – oktober 2019.

Projektet startade så pass sent i förhållande till reformen att det inte var möjligt att få fram resultat inom reformens tidsram (som senare återkommande kom att flyttas fram), vilket gjorde att projektets utgångspunkt sattes till att vara centraliseringsreformers konsekvenser överlag, snarare än angående den specifika reformen. Med direkt inflytande från LEADER-programmets målsättningar fanns det ytterligare anledning att fokusera på byasamhällenas förutsättningar, vilket gav möjligheten att inte bara studera konsekvenser för landsbygden, utan också att utarbeta en lokal modell för metoden landsbygdssäkring. Det här ansågs också vara vetenskapligt berättigat eftersom metoden fått utstå kritik i den vetenskapliga litteraturen.

Ett stort tack riktas till de personer som intervjuats och deltagit i workshops och seminarier inom ramen för projektet. Bidraget från den lokala och regionala nivån har varit engagerat och otvunget. Likaså riktas ett stort tack till kolleger och andra sakkunniga som kommit med inspel under projektets gång.

Vasa den 2 december 2019

Kenneth Nordberg

Forskardoktor

Sammandrag

Reformer som centraliserar förvaltningen har debatterats flitigt i Finland under de senaste årtiondena och ter sig som oundvikliga även i framtiden. Finland domineras av stora avstånd med vidsträckta agrara kulturmiljöer, vilka trots en omfattande urbanisering till stora delar ännu är bebodda. Centraliseringar blir på så sätt ett demokratiskt problem då växande förvaltningsområden innebär att allt fler områden kommer att sakna representation i de valda fullmäktigeförsamlingarna. Samtidigt är inte landsbygden enhetlig utan ser olika ut från plats till plats, vilket betyder att reformernas utfall kommer att se olika ut från område till område.

Rapportens uttalade syfte är att utveckla metoden landsbygdssäkring. I korta ordalag är det fråga om en metod för att på förhand utreda konsekvenser för landsbygdsområden, till exempel av förvaltningsreformer. I sak är behovet av metoden tydligt: egentligen handlar det om en konsekvensanalys av hur de geografiska förhållandena påverkar en reforms utfall. I rapporten studeras på vilket sätt landsbygdsområden påverkas av centraliserande förvaltningsreformer. Två perspektiv är särskilt viktiga: på vilket sätt påverkas olika landsbygdsområdens *påverkansmöjligheter* och på vilket sätt påverkas *servicetillgängligheten*. Underförstått i de här frågeställningarna är att konsekvenserna inte bedöms endast som förändringar i utbud, utan också hur sådana förändringar kan hanteras av olika typer av landsbygd. Målsättningen med rapporten är därför inte att utveckla landsbygdssäkringen som en metod för den statliga nivån att använda, utan att helt vända på perspektivet. Hur ser en landsbygdssäkring ut som startar i det lokala?

I rapporten återges tidigare forskning på konsekvenser av centraliserande reformer, med en jämförelse mellan förvaltningshistorien i Finland och Sverige som den centrala analysen. Går det att dra några långtgående slutsatser av de centraliseringsreformer som genomförts? Är större förvaltningsorganisationer alltid att föredra, eller har den lilla flexibla organisationen de största fördelarna? Eller borde vi frångå de sektoröverskridande organisationerna för att istället konstruera sektorspecifika samkommunliknande sammanslutningar? Erfarenheterna från Sverige, Finland och annanstans ger olika svar på de här frågorna. Till exempel Kajanalands-försöket i Finland och regionbyggandet i Östergötland i Sverige ger vid handen att det är problematiskt att skapa stora organisationer där den resursslukande vården samsas med andra uppgifter. Å andra sidan är det precis sådana organisationer som åstadkommit i regionförsöken i Sverige, till exempel i Skåne och Västra Götaland, och som visat sig vara relativt framgångsrika.

Erfarenheterna av kommunsammanslagningar är likaså splittrade. En övertygande kritik har riktats mot att skapa stora organisationer för en typ av verksamhet som kräver det och samtidigt samla också verksamheter som skulle behöva ett mindre sammanhang under samma tak. Samtidigt står det klart att små organisationer är sårbara. Ett fåtal dyra patienter eller en plötslig förlust av en kompetent medarbetare kan vara svåröverkomliga händelser för en liten kommun. Det påstås också att en mångfald av småskaliga samarbets- och organisationsformer å ena sidan ger flexibilitet och å andra sidan är svåröverskådliga och svårstyrda. Ändå är det förstås så att det existerar en optimal undre gräns för en organisations storlek, men det är svårt att definiera var den är och för vilken verksamhet.

Det är således inte möjligt att dra definitiva slutsatser i den här frågan. Regionexperimenten i Sverige tyder dock på att det finns ett särskilt värde i att regioner får växa fram "organiskt" snarare än att de konstrueras ovanifrån. Förfarandet har gjort att mekanismer byggs in som hanterar de negativa följderna av en centralisering. Förhandlingen mellan aktörerna i regionen, i första hand kommunerna, har lett olika typer av kompromisser, eftergifter och kompenserande element. Ett exempel är att vissa befogenheter har getts åt subregioner med specifika gemensamma intressen. I Västra Götaland är kommunerna en formell del av regionens beslutsstruktur. I både Skåne och Västra Götaland förlades huvudstaden till en mindre stad för att undvika att den nya regionen skulle upplevas som den största stadens region. I flera regioner deltar kommunerna direkt i regionens utvecklingsplanering. Med de här mekanismerna förbättras den stora organisationens legitimitet, samtidigt som den lokala nivån kan bibehålla en viss handlingskraft. Resultatet blir en oenhetlig regionstruktur, men fördelarna är lika tydliga.

I rapporten intervjuas kommunala och regionala tjänstemän i landskapet Österbotten. Kontexten för intervjuerna är regeringen Sipiläs Landskaps- och vårdreform, som siktade på att överföra 60 procent av den kommunala budgeten till landskapsnivån. På den lokala nivån finns det ett motstånd mot att centralisera, men i fråga om specifika sektorer – i fallet Österbotten gäller detta vården – existerar förståelsen för sammanslagningar också på den lokala nivån. Frågan gäller snarast om reformeringen ska ske sektorsvis, det vill säga att den specifika uppgiften ska styra utformningen av förvaltningen, eller om platsen ska ha större betydelse, det vill säga om den organisation som utformas ska motsvara ett enhetligt geografiskt område med en egen identitet. Diskussionen om förvaltningen i den här rapporten har inte utmynnat i några säkra slutsatser, utan istället har några dilemman infunnit sig som en centraliseringsprocess måste ta ställning till.

- 1) Är småkommuners flexibilitet mellan sektorer eller regionens flexibilitet mellan hälso- och specialistsjukvård en större fördel?
- 2) Är ekonomisk effektivitet eller lokalt/regionalt självstyre viktigare?
- 3) Är förvaltning utgående från platsen eller sektorn fördelaktigare?
- 4) Är enkelheten i en enhetlig struktur mer fördelaktig än den lokala anpassning en oenhetlig ger?

Ur det lokala perspektivet är det förstas anpassning till det lokala som föredras. Ur ett större regionalt eller nationellt perspektiv handlar det istället om att nå en generaliserbarhet för att göra hanteringen möjlig och en storhet som ger hållbarhet och utvecklingsmöjligheter. Ur det lokala perspektivet, igen, utmanar en sådan logik ibland faktorer som anses vara mycket viktiga för ortens framtid. De här olika perspektiven ter sig oförenliga men måste ändå på något sätt komma samman. En slutsats som i alla händelser kan dras är därför att den optimala storleken för förvaltningsorganisationer varierar, enligt situation och verksamhet. En rad omständigheter spelar in, som sociala, kulturella och ekonomiska omständigheter. Över tid kan förutsättningarna också förändras. En faktor som, något överraskande, ofta spelar en underordnad roll i reformer är geografin. Kan geografin till och med ge vägledning till hur dessa dilemman kan mildras? Landsbygdssäkring är ett koncept som har potential att lyfta fram just de geografiska förutsättningarna.

Den bakomliggande tankegången i den gängse landsbygdssäkringen är att de följer ett beslut får komma att vara olika för till exempel i tätorter, stadsnära områden, landsbygd och glesbygd. Landsbygdssäkring är på så sätt ett försök att säkerställa att invånare bosatta överallt i landet får en likvärdig politisk behandling. I praktiken ska således de varierande förutsättningar som råder i landet kunna beaktas i planeringsskedet av politiska beslut. Till exempel motiveras en centralisering med att den större strukturen garanterar en bättre service och möjlighet till specialisering. Landsbygdssäkringen blir då metoden som kan lyfta fram de negativa konsekvenserna så att de kan vägas mot fördelarna, till exempel de resulterande ökande transporterna som centraliseringen medför.

Den finska landsbygdssäkringen har tagit modell av den brittiska, där metoden använts i ett par decennier. Utvärderingar av den engelska modellen har varit kritiska och pekat på att landsbygdssäkringen inte kommit in tillräckligt tidigt i processen, att säkringsens inflytande ofta varit svagt, att lokalsamhällena inte kommit till tals och att det varit svårt att ta fram dokumentation på faktiska förhållanden som underlag för konsekvensanalysen. En central kritik är också att metoden haft svårigheter att beakta den variation som finns på landsbygden, där vissa landsbygdsområden blomstrar medan andra har stora svårigheter. Det centrala problemet verkar vara svårigheten att adressera de faktiska förhållandena, och problemet kan härledas till den myndighetsutövning som är gängse, det vill säga en toppstyrd modell som kräver att kategorier och förhållanden generaliseras för att vara hanterliga. Steget är förstås långt till att genomföra en process som utgår från specifika och varierande lokala förhållanden. Forskningen är dock entydig: landsbygdssäkring måste gå mer i riktningen nerifrån-upp än uppifrån-ner, det vill säga att säkringen måste i större utsträckning baseras på de lokala förhållandena och på att direkt inkludera de lokala samhällena i säkringen.

Det teoretiska paket som diskuteras i rapporten, med begreppen *spatial justice* och *social innovation* i centrum, kan vara till hjälp för att forma en sådan riktning. Med *spatial justice* synliggörs dels de geografiska förutsättningarnas påverkan, dels geografins växelverkan med sociala och kulturella förhållanden. *Spatial justice* visar att platser har olika förutsättningar, men att de samtidigt är relativa och påverkansbara. På så sätt pekar *spatial justice* på vilka förutsättningar som verkar hindrande på platsens utveckling: vilka faktorer hindrar tillgänglighet, vilka faktorer hindrar mobilisering? *Spatial justice* pekar ut att servicetillgänglighet och påverkansmöjligheter är något som hänger samman, vilket gör att möjligheten att mobilisera blir central. Med hjälp av begreppet *social innovation* blir de tillgängliga verktygen för mobilisering synliga: vilka lokala och externa aktörer kan engageras, vilka lokala och externa resurser kan användas? Utgångspunkten blir således att landsbygdssäkring ska vara en metod som ser det lokala som en aktör också i storskaliga nationella reformer. Utgående från forskningen på landsbygdsutveckling är tesen att det lokala samhällets aktivering är nödvändigt för att åstadkomma en socioekonomiskt hållbar utveckling. Med hjälp av de här båda begreppen blir landsbygdssäkringen följaktligen en metod för att förutse konsekvenser av centraliseringsreformer på de lokala samhällenas möjligheter att själva formulera sina behov och möjliga lösningar på de problem som identifieras.

För att göra undersökningen hanterlig gjordes ett urval av fallstudier i områden som förväntades ha olika möjligheter att möta utmaningar av centraliseringar. Det första uppdraget i projektet blev att definiera *landsbygdstyper* med varierande förutsättningar. Utgående från Miljöministeriets klassificering (Miljöministeriet 2013) utsågs fyra typer av landsbygd som förväntas bli påverkade på olika sätt av centraliserande reformer, och som också förväntas ha varierande möjligheter att hantera utmaningarna. De landsbygdstyper som undersöks är 1) *lokala centra på landsbygden* 2) *skärgården* 3) *randområde för pendling* och 4) *glesbygd*. Det är värt att notera att i miljöministeriets klassificering motsvarar områdena glesbygd eller kärnlandsbygd.

Undersökningen visar för det första att det är svårt att göra generaliseringar av geografin – varje plats har sina unika drag, förutsättningar och möjligheter. En del generella slutsatser kan ändå dras. *Lokala centrum på landsbygden* behöver i stor grad vara självförsörjande, och för framtidsutsikterna måste de hitta gemensamma lösningar och lära sig dra åt samma håll. *Landsbygdsskärgård* utmanas av begränsad tillgänglighet, men en geografiskt och socialt sammanhållen plats har samtidigt uppenbara fördelar i fråga om mobilisering. *Randområden för pendling* utnyttjar arbetsplatserna och servicen i landskapets centralort, men dessa områden riskerar samtidigt att splittras mellan de som pendlar och de som inte pendlar, där de första blir lindrigt påverkade av centraliseringar och de senare mer påtagligt påverkade. Deras närhet till centralorten ger dem ändå livskraft och styrka att mobilisera. *Glesbygd* är områden där framtiden ser svår ut. Den spridda bosättningen verkar vara en dålig grogrund för sociala innovationer. Det går således att dra slutsatsen att glesbygden är en landsbygdstyp som kräver särskilda och rätt omfattande åtgärder utifrån för att kunna hantera utvecklingen. Den befintliga befolkningen kan förväntas vara ansträngd, då unga aktiva människor är få och bördan på det fåtal som tar initiativ därför är stor. Den berörda myndigheten bör därför ha ett uppdrag att försöka aktivera lokalbefolkningen, skapa initiativ och ge råd om på vilket sätt utvecklingsinitiativ kan tas vidare. Fallstudierna visar på mycket olika utmaningar och möjligheter, vilket gör att jämförelser mellan ett så pass litet antal fall ändå blir rätt intressanta. Fler liknande undersökningar av olika typer av landsbygdsområden skulle ge en mer nyanserad bild av de typer av landsbygd som existerar, även om det platsspecifika omöjliggör en fullständig kategorisering.

Hur ska då de lokala förutsättningarna kunna ta plats i en allt större förvaltning?

Först måste det konstateras att den existerande modellen för landsbygdssäkring varit ett godtagbart verktyg för att visa på att det finns perspektiv anknutet till det geografiska som ofta negligeras i gängse reformberedning. Metoden kan till exempel uppmärksamma att en centralisering kan ge säkrare förhållanden för barnafödslar på centralorten men leder samtidigt till att födslarna längs med vägarna blir fler. De resultat som kommit fram i den här rapporten tyder dock på att konsekvensbedömningar behöver göras också i en bredare omfattning, som kräver rätt detaljerad kunskap om det lokala.

En sådan bedömning bör vara platsbaserad, eftersom de lokala omständigheterna är så skiftande. Uppgiften, sedd från ett centralt perspektiv, blir då mycket omfattande. Med tanke på att även konsekvensbedömningar av enskilda aktiviteter kommit till mycket liten

användning i praktiken och att förvaltningar lider av kronisk tidsbrist står det klart att införandet av en omfattande typ av konsekvensbedömning inte kommer att accepteras utan vidare. Ur ett traditionellt förvaltningsperspektiv ser det endast ut att finnas en framkomlig lösning. De fallstudier som genomförts i projektet har varit enbart ett fåtal men har ändå kunnat ge flera ledtrådar till hur landsbygdens förutsättningar ser ut och hur de här förutsättningarna kan påverkas om förvaltningen centraliseras. Ett rätt begränsat antal noga utvalda fallstudier har därför potential att ringa in ett stort antal konsekvenser som en centralisering kan ge och samtidigt ge fingervisningar om alternativa strategier för att hantera dessa. Fallstudier kan göras till gagn för nationella reformer på så sätt att de sprids ut över landet för att få data på hur omständigheterna varierar mellan regioner och typer av platser. Ännu hellre skulle studierna kunna delegeras till landskapsnivå, där valet av fallstudier kan bli bättre informerat och kan ge en relativt detaljerad bild av de omständigheter som råder i det egna landskapet. Med tiden kan de här studierna ge upphov till en omfattande databank som kan uppdateras vartefter nya studier genomförs. I nästa steg kan landskapsstudierna sedan informera de nationella reformprocesserna.

Ett sådant genomförande negligerar dock den kraft som finns i ett mer *distribuerat* genomförande av förvaltningsreformer, för att låna ett begrepp från databehandlingstekniken. I ett distribuerat system uppstår kraften i nätverket av att många enheter aktiveras samtidigt. En av de uttalade målsättningarna med rapporten har varit att ta fram en lokal modell för landsbygdssäkring – om en sådan verkligen ska leva upp till sitt namn så måste den ha ett genomförande som går nerifrån-upp snarare än uppifrån-ner. Ett distribuerat system skulle motsvara de ideal som spatial justice och social innovation lyfter fram, samt den rådande uppfattningen om vad rättvisa är. Rättvisa handlar nämligen inte om att det finns utbud av något, utan rättvisa handlar om att något *görs möjligt* (en översättning av den engelska termen *enable*) och att de som (o)rättvisan berör *inkluderas* på ett eller annat sätt i behandlingen. Begreppet spatial justice ger en välbehövlig inkludering av geografiska element. Här är det fråga om vilken betydelse geografiska och tidsmässiga avstånd ger, liksom bosättnings täthet, den kulturella sammanhållningen, språkförhållanden, näringslivshistorien, befolkningens vardagliga rörelsemönster etc. Som helhet visar spatial justice på vilka faktorer som påverkar tillgängligheten, vilka faktorer som påverkar den lokala vitaliteten och hållbarheten på långsikt, och vilka faktorer som påverkar den lokala kapaciteten att mobilisera sig (se Tabell 6).

Det är i och med mobiliseringen som begreppet social innovation kommer in. Antagandet här är att så kallade "helikopterpengar" inte är någon lösning, det vill säga att öka de ekonomiska resurserna utan att utveckla deras användning. Forskningen på landsbygdsutveckling har för länge sedan konstaterat att utvecklingen måste baseras på en aktivering av de lokala samhällena för att vara hållbar. Begreppet sociala innovationer ökar i sin tur fokuseringen på de sociala omständigheterna kring lokal utveckling. Det blir på så sätt möjligt att också identifiera de faktorer som främjar sådana typer av lösningar. Behov identifieras i de lokala sociala förhållandena, lösningar tas fram genom sociala relationer och resultatet är en social lösning på det sociala behovet. En reformprocess som inte beaktar sådana faktorer riskerar

således att skapa förutsättningar där de lokala samhällenas vitalitet och initiativförmåga är svag, vilket i längden kommer att försvåra flexibla och effektiva lösningar.

En distribuerad landsbygdssäkring kunde utgående från den här diskussionen bestå av två kommunicerande delar. Den första består av det distribuerade nätverket av lokala enheter. En lokal aktör, till exempel kommunerna, har till uppgift att aktivera lokalsamhällena genom att identifiera behov och möjliga lösningar enligt en liknande men mer kontinuerlig modell som den som genomfördes i de lokala workshopparna. Den här aktiviteten blir lärandeprocesser för det lokala genom den aktiverande funktionen och genom att gemensamma behov kan identifieras. Det blir också en lärandeprocess genom att hinder till lösningsmodeller kan identifieras. Processen är inte en punktinsats utan genomförs fortlöpande, där till exempel byaföreningar kan ha en del av ansvaret. På så sätt blir modellen en kontinuerlig kartläggning av förhållandena. En distribuerad nätverksmodell innebär också länkar mellan de olika enheterna. Det betyder att information kan bytas mellan lokala enheter, om hur lösningar genomförs och hinder på vägen, och att flera enheter genom den här kommunikationen kan gå samman och hitta gemensamma lösningar om verksamheten så kräver.

Den andra delen består av den traditionella konsekvensbedömningen. Hur påverkar de geografiska avstånden den specifika aktiviteten, som i exemplet med centralisering av BB-verksamhet? Konsekvensbedömningen kan kompletteras med utvalda fallstudier som föreslagits ovan, men om en distribuerad nätverksmodell etablerats finns informationen redan i nätverket. Högre nivåer av förvaltning kan då koppla upp sig till nätverket och ta del av den information som producerats om de lokala förhållandena. Med den här informationen som bas kan den statliga nivån sätta ministandarder som alla områden måste uppfylla. De hinder som identifieras på lokal nivå kan utgöra en utgångspunkt också för utvecklingsfinansiering och utveckling av de juridiska förhållandena. På så sätt blir den distribuerade modellen ett verktyg också för det som brukar kallas den breda landsbygdspolitik. Lokala initiativ och enskilda konsekvensanalyser av centraliseringsreformer tappar nämligen sin relevans om den omkringliggande strukturen fallerar, till exempel om vägunderhållet uteblir.

Tiivistelmä

Hallintoa keskittävistä uudistuksista on keskusteltu ahkerasti Suomessa viime vuosikymmeninä, ja ne vaikuttavat väistämättömiltä myös tulevaisuudessa. Suomea leimaavat pitkät etäisyydet sekä laajamittaiset agraariset kulttuuriympäristöt, jotka laajasta kaupungistumisesta huolimatta vielä ovat suurelta osin asuttuja. Näin ollen keskittämisestä tulee demokraattinen ongelma, sillä kasvavat hallintoalueet johtavat siihen, että yhä useammilla alueilla ei ole edustusta valituissa valtuustoissa. Samanaikaisesti maaseutu ei ole yhtenäinen, vaan se on eri paikoissa erilainen, ja siksi uudistukset toteutuvat eri lailla eri alueilla.

Raportin nimenomaisena tarkoituksena on maaseudun vaikutusarvioinnin kehittäminen menetelmänä. Lyhyesti on kysymys menetelmästä, joka etukäteen selvittää esimerkiksi hallintouudistusten vaikutuksia maaseutualueilla. Asiallisesti menetelmän tarve on selkeä: oikeastaan kysymyksessä on uudistuksen toteutumiseen vaikuttavien maantieteellisten olosuhteiden vaikutusanalyysi. Raportissa tutkitaan keskitettyjen hallinnollisten uudistusten vaikutuksia maaseutualueisiin. Erityisen tärkeitä näkökulmia on kaksi: mikä on vaikutus eri maaseutualueiden *vaikutusmahdollisuuksiin* ja mikä on vaikutus *palvelujen saataavuuteen*? Rivien välissä sanottuna nämä kysymykset tarkoittavat sitä, että vaikutuksia ei arvioida pelkästään tarjonnan muutoksina, vaan myös miten tämän tapaisia muutoksia voidaan hallita erityyppisillä maaseutualueilla. Siksi raportin tavoitteena ei ole maaseudun vaikutusarvioinnin kehittäminen menetelmäksi valtion tason käyttöön, vaan näkökulman kääntäminen päälaelleen. Miltä näyttää paikallisuuteen perustuva maaseudun vaikutusarviointi?

Raportissa esitellään aikaisempia tutkimuksia keskitettyjen uudistusten vaikutuksista keskeisen analyysin kohdistuessa Suomen ja Ruotsin hallintohistorian vertailuun. Voidaanko toteutetuista keskittämisuudistuksista tehdä kauaskantoisia johtopäätöksiä? Ovatko suuret hallinto-organisaatiot aina parempia vai tarjoaako pieni, joustava organisaatio suurimmat edut? Vai pitäisikö meidän luopua sektorit ylittävistä organisaatioista ja sen sijaan rakentaa sektorikohtaisia kuntayhtymän tapaisia yhteisöjä? Kokemukset Ruotsista, Suomesta ja muualta antavat erilaiset vastaukset näihin kysymyksiin. Esimerkiksi Kainuun kokeilu Suomessa ja Itä-Götanmaan aluerakentaminen Ruotsissa osoittavat, että on ongelmallista luoda suuria organisaatioita, joissa erittäin paljon resursseja vaativan hoidon on sopeuduttava muiden tehtävien joukkoon. Toisaalta ne ovat juuri sellaisia organisaatioita, joita on luotu Ruotsin aluekokeiluissa, esimerkiksi Skånessa ja Länsi-Götanmaalla, ja jotka ovat osoittautuneet verraten menestyksekkäiksi.

Kokemukset kuntaliitoksista ovat niin ikään hajanaisia. Vakuuttavaa kritiikkiä on esitetty isojen organisaatioiden rakentamisesta sitä vaativalle toimintatyypille samanaikaisesti keräten myös pienempiä puitteita tarvitsevia toimintoja saman katon alle. Selvää on myös, että pienet organisaatiot ovat haavoittuvia. Muutama kallis potilas tai osaavan työntekijän odottamaton menetys voivat olla vaikeasti ylitsepäästäviä tapahtumia pienessä kunnassa. Väitetään myös, että suuri määrä pienimuotoisia yhteistyö- ja organisaatiomuotoja toisaalta tuo joustavuutta ja toisaalta että niiden hahmottaminen ja ohjaaminen on vaikeaa. Kuitenkin on tietysti niin,

että organisaation koolle on olemassa optimaalinen alaraja, mutta sen määrittelemisen, ja myös minkä toiminnan osalta, on vaikeaa.

Näin ollen lopullisten johtopäätösten tekeminen tästä asiasta ei ole mahdollista. Ruotsin aluekokeilut viittaavat kuitenkin siihen, että alueiden tulisi saada kehittyä ”orgaanisesti” sen sijaan, että ne rakennetaan ylhäältäpäin. Menetelmä on aiheuttanut sen, että rakenteisiin upotetaan mekanismeja pitämään keskittämisen negatiiviset vaikutukset kurissa. Alueen toimijoiden, lähinnä kuntien, väliset neuvottelut ovat johtaneet erilaisiin kompromisseihin, myönnytyksiin ja korvaaviin elementteihin. Eräs esimerkki on, että joitakin valtuuksia on delegoitu yhteisiä intressejä omaaville osa-alueille. Länsi-Götanmaalla kunnat muodostavat muodollisen osan alueen päätöksentekorakenteesta. Sekä Skånessa että Länsi-Götanmaalla pääkaupunki sijoitettiin pienempään kaupunkiin, jotta vältettäisiin, että uusi alue koettaisiin suurimman kaupungin alueena. Useilla alueilla kunnat osallistuvat suoraan alueen kehittämissuunnitteluun. Näillä mekanismeilla suuren organisaation legitimitetti vahvistuu, ja samalla paikallinen taso pystyy säilyttämään tietyn toimintakyvyn. Tuloksena on epäyhtenäinen aluerakenne, mutta edut ovat yhtä selkeät.

Raportissa haastatellaan Pohjanmaan maakunnan kunnallisia ja alueellisia virkamiehiä. Haastattelujen kontekstina on Sipilän hallituksen maakunta- ja soteuudistus, jonka suunnitelmissa oli 60 prosentin osuuden siirtäminen kuntien talousarvioista maakunnan tasolle. Paikallisella tasolla keskittämistä vastustetaan, mutta tietyillä toimialoilla – Pohjanmaan tapauksessa kysymyksessä on sote-toimiala – vallitsee ymmärrystä yhdistämisille myös paikallisella tasolla. Kysymys koskee lähinnä sitä, tuleeko uudistusten tapahtua toimialoittain eli siten, että spesifinen tehtävä ohjaa hallinnon muotoutumista vai tuleeko paikalla olla suurempi merkitys, eli vastaako muotoutuva organisaatio yhtenäistä, oman identiteetin omaavaa maantieteellistä aluetta. Hallintoa koskeva keskustelu tässä raportissa ei ole johtanut varmoihin johtopäätöksiin, sen sijaan on ilmennyt muutamia pulmia, joihin keskittämisen prosessin on otettava kantaa.

- 1) Onko pienten kuntien toimialojen välinen joustavuus vai alueen terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välinen joustavuus suurempi etu?
- 2) Onko taloudellinen tehokkuus vai paikallinen/alueellinen itsehallinto tärkeämpi?
- 3) Onko paikka- vai toimialalähtöinen hallinto edullisempi?
- 4) Onko yhtenäisen rakenteen yksinkertaisuus edullisempi kuin hajanaisen rakenteen paikallinen kytkentä?

Paikallisesta näkökulmasta katsoen kytkentää paikallisuuteen pidetään tietysti parempana. Suuremmasta alueellisesta tai kansallisesta näkökulmasta katsottuna on sen sijaan kysymys yleistettävyyden saavuttamisesta hallinnan mahdollistamiseksi sekä kestävyyttä ja kehittämismahdollisuuksia tarjoavasta suuruudesta. Paikallisesta näkökulmasta, taas, sellainen logiikka joskus haastaa paikkakunnan tulevaisuudelle erittäin tärkeitä pidettäviä tekijöitä. Nämä eri näkökulmat vaikuttavat vastakkaisilta, mutta niiden on kuitenkin jollakin tavalla yhdistyttävä. Johtopäätös, jonka kuitenkin voi tehdä on, että hallinto-organisaatioiden optimaalinen koko vaihtelee, tilanteen ja toiminnan mukaan. Vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset olosuhteet. Ajan myötä myös edellytykset

voivat muuttua. Tekijä joka, hieman yllättäen, usein on toisarvoisessa roolissa, on maantiede. Voisiko maantiede jopa antaa ohjausta siihen, miten pulmatilanteita voidaan lieventää? Maaseudun vaikutusarviointi on konsepti, jolla on potentiaalia nostaa esille nimenomaan maantieteelliset edellytykset.

Taustalla oleva ajatus yleisesti sovelletussa maaseudun vaikutusarvioinnissa on, että päätöksen seuraukset ovat erilaisia esimerkiksi taajamissa, kaupungin läheisillä alueilla, maaseudulla ja harvaan asutuilla alueilla. Maaseudun vaikutusarviointi pyrkii siten varmistamaan, että asukkaat maan kaikissa osissa saavat yhdenvertaisen poliittisen kohtelun. Käytännössä maassa vallitsevat vaihtelevat edellytykset on näin ollen voitava ottaa huomioon poliittisten päätösten suunnitteluvaiheessa. Keskittämistä perustellaan esimerkiksi sillä, että kookkaampi rakenne takaa paremmat palvelut ja mahdollisuuden erikoistumiseen. Maaseudun vaikutusarviointi on siten menetelmä, joka voi nostaa esille negatiiviset vaikutukset, jotta ne voidaan punnita suhteessa etuihin, esimerkiksi keskittämisen aiheuttamat lisääntyvät kuljetukset.

Suomalainen maaseudun vaikutusarviointi on ottanut mallia brittiläisestä, jota on käytetty parin vuosikymmenen ajan. Arviot englantilaisesta mallista ovat olleet kriittisiä ja huomauttaneet, että maaseudun vaikutusarviointia ei ole otettu mukaan prosessiin tarpeeksi aikaisessa vaiheessa, että arvioinnin vaikutus usein on ollut heikko, että paikalliset yhdyskunnat eivät ole saaneet ääntänsä kuuluviin ja että todellisia olosuhteita koskevan dokumentaation esille saaminen vaikutusten arvioinnin pohjaksi on ollut vaikeaa. Keskeinen kritiikin aihe on myös menetelmän vaikeudet ottaa huomioon vaihtelut maaseudulla, missä jotkut alueet kukoistavat ja muilla on suuria vaikeuksia. Keskeinen ongelma vaikuttaa olevan todellisten olosuhteiden osoittaminen, ja ongelma juontuu tavanomaisesta viranomais toiminnasta eli ylhäältä johdetusta mallista, joka vaatii, että kategoriat ja olosuhteet yleistetään, jotta ne olisivat helposti käsiteltäviä. Askel yksilöityihin ja vaihteleviin paikallisiin olosuhteisiin perustuvan mallin toteuttamiseen on tietysti pitkä. Tutkimus on kuitenkin yksiselitteinen: maaseudun vaikutusarvioinnin on suuremmassa määrin edettävä suunnassa alhaalta ylöspäin kuin ylhäältä alaspäin, eli vaikutusten arvioinnin enemmän perustuttava paikallisiin olosuhteisiin ja siihen, että paikalliset yhdyskunnat otetaan suoraan mukaan arviointiin.

Raportissa käsiteltävänä oleva teoreettinen paketti, jossa käsitteet *spatial justice* ja *social innovation* ovat keskiössä, voisi olla avuksi tämän kaltaista suuntausta kehitettäessä. *Spatial justice* avulla tehdään näkyviksi sekä maantieteellisten edellytysten vaikutukset että maantieteen ja sosiaalisten ja kulttuuristen olosuhteiden välinen vuorovaikutus. *Spatial justice* osoittaa, että eri paikoilla on erilaiset edellytykset, mutta että ne samalla ovat muuttuvia ja niihin voi vaikuttaa. Näin ollen *spatial justice* osoittaa, mitkä edellytykset toimivat esteenä paikan kehitykselle: mitkä tekijät estävät saavutettavuutta, mitkä tekijät estävät mobilisointia? *Spatial justice* osoittaa, että palvelujen saatavuus ja vaikutusmahdollisuudet ovat toisiinsa kytkeytyneitä asioita, minkä takia mahdollisuus mobilisointiin on keskeinen. *Social innovation* -käsitteen avulla käytettävissä olevat mobilisointityökalut tulevat näkyviksi: mitkä paikalliset ja ulkoiset toimijat voidaan saada mukaan, mitä paikallisia ja ulkoisia resursseja voidaan käyttää? Lähtökohdaksi tulee siten, että maaseudun vaikutusarvioinnin tulee olla

menetelmä, joka näkee paikallisuuden toimijana myös laajamittaisissa kansallisissa uudistuksissa. Maaseudun kehittämistä koskevan tutkimuksen perusteella paikallisen yhdyskunnan aktivointia koskeva teesi on välttämätön sosiaalistaloudellisesti kestävä kehityksen aikaansaamiseksi. Näiden kahden käsitteen pohjalta maaseudun vaikutusarviointi on siis menetelmä, jolla ennakoidaan keskittämisuudistusten vaikutuksia paikallisten yhdyskuntien mahdollisuuksiin muotoilla omat tarpeensa ja mahdolliset ratkaisut tunnistettuihin ongelmiin.

Tutkimuksen käsiteltävyyden vuoksi tehtiin valikoituja tapaustutkimuksia alueilla, joilla oletettiin olevan erilaiset mahdollisuudet kohdata keskittämishaasteita. Projektin ensimmäisenä tehtävänä oli vaihtelevia edellytyksiä omaavien *maaseututyyppien* määrittäminen. Ympäristöministeriön luokituksen perusteella (Ympäristöministeriö 2013) nimettiin neljä maaseututyyppiä, joihin keskittämisuudistusten oletettiin vaikuttavan eri tavoin ja joilla myös oletettiin olevan vaihtelevat mahdollisuudet käsitellä haasteita. Tutkitut maaseututyypit ovat 1) *maaseudun paikalliskeskukset* 2) *saaristo* 3) *työssäkäynnin reuna-alueet* ja 4) *harvaan asuttu maaseutu*. Todettakoon, että ympäristöministeriön luokittelussa alueet vastaavat harvaan asuttua maaseutua tai ydinmaaseutua.

Tutkimus osoittaa ensinnäkin, että maantiedettä on vaikea yleistää – jokaisella paikalla on omat ainutlaatuiset piirteensä, edellytyksensä ja mahdollisuutensa. Joitakin yleisiä johtopäätöksiä voidaan kuitenkin tehdä. *Maaseudun paikalliskeskusten* tulee olla suuressa määrin omavaraisia ja tulevaisuudennäkymien vuoksi niiden on löydettävä yhteisiä ratkaisuja ja opittava vetämään yhtä köyttä. *Maaseutusaariston* haasteena on rajallinen saavutettavuus, mutta maantieteellisesti ja sosiaalisesti yhtenäisellä paikalla on samalla ilmeisiä etuja mobilisoinnin kannalta. *Työssäkäynnin reuna-alueet* hyödyntävät maakunnan keskuspaikkakunnan työpaikkoja ja palveluja, mutta nämä alueet ovat samanaikaisesti vaarassa jakaantua pendelöiviin ja ei-pendelöiviin, jolloin keskittämiset vaikuttavat ensin mainittuihin vähemmän ja viimeksi mainittuihin tuntuvammin. Läheisyys keskuspaikkakuntaan antavat niille kuitenkin elinvoimaa ja voimia mobilisointiin. *Harvaan asuttu maaseutu* on aluetta, jolla tulevaisuus näyttää vaikealta. Hajanainen asutus näyttää olevan heikko kasvualusta sosiaalisille innovaatioille. Näin ollen voidaan tehdä johtopäätös, että harvaan asuttu maaseutu on maaseututyyppi, joka vaatii erityisiä ja varsin laajoja toimenpiteitä ulkoapäin kehityksen hallitsemiseksi. Olemassa olevan väestön voidaan olettaa olevan rasittunut, sillä nuoria aktiivisia ihmisiä on harvassa ja tämän takia taakka on raskas muutamilla aloitteilla tekevillä. Asianomaisen viranomaisen tulee tämän takia pyrkiä aktivoimaan paikallisväestöä, luomaan aloitteita ja antamaan neuvoja kehittämisaloitteiden viemiseksi eteenpäin. Tapaustutkimukset osoittavat paljon erilaisia haasteita ja mahdollisuuksia, minkä takia pienenkin tapausmäärän vertailu on varsin mielenkiintoinen. Useammat samankaltaiset erityyppisten maaseutualueiden tutkimukset antaisivat monivivahteisemman kuvan olemassa olevista maaseututyypeistä, siitä huolimatta, että paikkasidonnaisuus tekee täydellisen luokittelun mahdottomaksi.

Miten paikalliset edellytykset voivat sitten pitää puoliaan yhä suuremmassa hallinnossa?

Ensin on todettava, että maaseudun vaikutusarvioinnin nykyinen malli on ollut hyväksyttävä työkalu osoittamaan maantieteeseen kytkeytyvän näkökulman olemassaolo, mikä usein jätetään huomiotta uudistusten tavanomaisessa valmistelussa. Menetelmä voi esimerkiksi kiinnittää huomiota siihen, että keskittäminen voi tarjota turvallisemmat olosuhteet synnytyksille keskuspaikkakunnalla, mutta samalla se johtaa maantiesynnytysten lisääntymiseen. Tässä raportissa esille tulleet tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että vaikutusten arviointia tulee tehdä myös laajemmin, mikä vaatii varsin yksityiskohtaista tietoa paikallisuudesta.

Tällaisen arvioinnin tulee olla paikkaan sidottu, koska paikalliset olosuhteet ovat vaihtelevia. Tehtävä, keskeisestä näkökulmasta katsottuna, muodostuu siten erittäin laajaksi. Ottaen huomioon, että myös yksittäisten toimintojen vaikutusten arviointeja on käytetty erittäin vähän käytännössä ja että hallinnossa vallitsee krooninen ajanpuute, on selvää, että laajaa vaikutusten arviointia ei ilman muuta tulla hyväksymään. Perinteisestä hallintonäkökulmasta katsottuna näyttää olevan vain yksi mahdollinen ratkaisu. Projektissa toteutettuja tapaustutkimuksia on ollut vain muutama, mutta ne ovat kuitenkin antaneet useita viitteitä siitä, miltä maaseudun edellytykset näyttävät ja miten hallinnon keskittäminen voisi vaikuttaa niihin. Varsin pienellä tarkasti valikoiduilla tapaustutkimusten määrällä on näin ollen potentiaalia rajata useita keskittämistä seuraavia vaikutuksia ja samalla antaa osviittaa vaihtoehtoisista strategioista niiden hallitsemiseksi. Tapaustutkimuksia voidaan tehdä kansallisten uudistusten hyödyksi siten, että ne levitetään koko maahan tietojen saamiseksi olosuhteiden vaihteluista alueiden ja paikkatyyppeiden välillä. Vielä mieluummin tutkimukset voitaisiin delegoida maakunnan tasolle, missä valikoiduista tapaustutkimuksista voidaan tiedottaa paremmin ja ne voivat antaa varsin yksityiskohtaisen kuvan omassa maakunnassa vallitsevista olosuhteista. Ajan myötä nämä tutkimukset voisivat muodostaa laajan tietopankin, jota voidaan päivittää sitä mukaa kuin uusia tutkimuksia tehdään. Seuraavassa vaiheessa maakuntatutkimukset voivat informoida kansallisia uudistusprosesseja.

Tällainen toteutus jättää kuitenkin huomioimatta hallintouudistusten *hajautetussa* toteutuksessa olevan voiman, tietojenkäsittelytekniikan käsitettä lainatakseeni. Hajautetussa järjestelmässä verkoston voima syntyy usean yksikön samanaikaisesta aktivoitumisesta. Raportin yhtenä nimenomaisena tavoitteena on ollut paikallisen maaseudun vaikutusarvioinnin mallin kehittäminen – ja jotta se todella olisi nimensä veroinen, se on toteutettava alhaalta ylöspäin pikemmin kuin ylhäältä alaspäin. Hajautettu järjestelmä vastaisi spatial justicen ja social innovationin esille nostamia ihannekuvia sekä oikeudenmukaisuudesta vallitsevaa käsitystä. Oikeudenmukaisuus ei nimittäin ole sitä, että tarjontaa jostakin löytyy, vaan oikeudenmukaisuus on sitä, että jokin *mahdollistetaan* (käännös englanninkielisestä termistä *enable*) ja että ne, joita (epä)oikeudenmukaisuus koskettaa, tavalla tai toisella *osallistetaan* käsittelyyn. Spatial justice -käsite käsittää tarpeellisen maantieteellisten elementtien sisällyttämisen. Tässä on kysymys maantieteellisten ja ajallisten etäisyyksien merkityksestä sekä asutuksen tiheydestä, kulttuurisesta yhteishengestä, kielisuhteista, elinkeinoelämän historiasta, väestön päivittäisistä liikkumismalleista jne. Kokonaisuutena spatial justice osoittaa mitkä tekijät vaikuttavat saavutettavuuteen, mitkä paikalliseen

elinvoimaisuuteen ja kestävyyspitkällä aikavälillä ja mitkä tekijät vaikuttavat paikalliseen mobilisointikapasiteettiin (ks. taulukko 6).

Mobilisoinnin myötä social innovation -käsite tulee mukaan kuvaan. Olettamuksena tässä on, että niin kutsutut ”helikopterirahat” eivät ole ratkaisu, eli taloudellisten resurssien lisääminen niiden käyttöä kehittämättä. Maaseutukehittämistä koskeva tutkimus on jo kauan sitten todennut, että kehityksen on perustuttava paikallisten yhdyskuntien aktivointiin ollakseen kestävä. Käsite sosiaaliset innovaatiot vahvistaa puolestaan fokusointia sosiaalisiin olosuhteisiin paikallisessa kehittämisessä. Tämä mahdollistaa myös tämän tyyppisiä ratkaisuja edistävien tekijöiden tunnistamisen. Tarpeita tunnistetaan paikallisissa sosiaalisissa olosuhteissa, ratkaisuja kehitetään sosiaalisten suhteiden kautta ja tuloksena on sosiaalinen ratkaisu sosiaaliseen tarpeeseen. Uudistusprosessi, joka ei ota huomioon näitä asioita, saattaa siten luoda edellytyksiä, joissa paikallisyhdyskuntien elinvoimaisuus ja aloitekyky on heikko, mikä pitkällä aikavälillä vaikeuttaa joustavien ja tehokkaiden ratkaisujen aikaansaamista.

Hajautettu maaseudun vaikutusarviointi voisi tämän keskustelun perusteella koostua kahdesta kommunikoivasta osasta. Ensimmäinen muodostuu paikallisista yksiköistä koostuvasta hajautetusta verkostosta. Paikallisella toimijalla, esimerkiksi kunnilla, on tehtävänä aktivoida paikallisia yhdyskuntia tunnistamalla tarpeita ja mahdollisia ratkaisuja samankaltaisen, mutta jatkuvamman mallin mukaan kuin paikallisissa työpajoissa toteutettu malli. Tästä aktiviteetista kehittyy oppimisprosessit paikallisyhteisölle aktivoivan funktion sekä yhteisten tarpeiden tunnistamisen kautta. Siitä tulee myös oppimisprosessi sen ansiosta, että ratkaisumallien esteet voidaan tunnistaa. Prosessi ei ole kertaluontoinen panostus, vaan sitä toteutetaan jatkuvasti, jolloin esimerkiksi kyläyhdistykset voivat kantaa osan vastuusta. Näin mallista tulee olosuhteiden jatkuva kartoitus. Hajautettu verkostomalli luo myös yhteydet eri yksiköiden välille. Tämä tarkoittaa, että tietoa voidaan vaihtaa paikallisten yksiköiden välillä ratkaisujen toteutuksesta ja esteistä matkan varrella sekä, että useammat yksiköt voivat tämän viestinnän avulla liittyä yhteen ja löytää yhteisiä ratkaisuja, jos toiminta sitä vaatii.

Toinen osa muodostuu perinteisestä vaikutusten arvioinnista. Millä tavalla maantieteelliset etäisyydet vaikuttavat yksittäiseen toimintoon, kuten synnytysosaston keskittämiseen edellä olevassa esimerkissä? Vaikutusten arviointia voidaan täydentää valikoiduilla tapaustutkimuksilla edellä esitetyn mukaisesti, mutta jos hajautettu verkostomalli on vakiintunut, tieto on jo verkostossa. Hallinnon ylemmät tasot voivat kirjautua verkostoon ja tutustua paikallisista olosuhteista tuotettuun tietoon. Tämän tiedon perusteella valtion taso voi asettaa minimistandardit, jotka kaikkien alueiden tulee täyttää. Paikallisella tasolla tunnistetut esteet voivat toimia lähtökohtana myös kehityksen rahoitukselle ja juridisten olosuhteiden kehittämiseksi. Näin hajautetusta mallista tulee myös niin kutsutun laajan maaseutupolitiikan työkalu. Paikalliset aloitteet ja keskittämisuudistusten yksittäiset vaikutusten arvionnit menettävät nimittäin merkityksensä, jos ympäröivä rakenne pettää, esimerkiksi jos teiden kunnossapito jää pois.

Innehåll

Förord.....	2
Sammandrag	4
Tiivistelmä	10
1. Inledning.....	18
2. Centralisering av förvaltning och dess bemötande	22
2.1 Varför centraliseras förvaltning? Storhetens logik.	22
2.2 Hur har urbaniseringen påverkat den offentliga förvaltningsstrukturen?	26
2.2.1 Konsekvenser av kommunsammanslagningar	27
2.2.2 Centraliseringsreformer i Sverige	29
2.2.3 Centraliseringsreformer i Finland.....	37
2.2.4 Sammanfattning.....	40
3. Landsbygdssäkring – ett behövligt koncept i en föråldrad kostym.....	42
3.1 Spatial rättvisa.....	42
3.2 Social innovation som en metod för deltagande, social inkludering och spatial justice	44
3.3 Vad är landsbygdssäkring och vad skulle det kunna vara?.....	48
4. Hur har studien gjorts?	53
4.1 Landsbygdstyper, intervjuer, workshops och statistisk bakgrundsdata	54
5. Centralisering av förvaltning i Österbotten: case landskaps- och vårdreformen 2015-2019	59
5.1 Österbottniska tjänstemäns erfarenhet: en toppstyrd reform med liten styrning.....	59
5.1.1 Kommunala tjänstemän.....	59
5.1.2 Regionala tjänstemän	63
5.1.3 Sammanfattning och slutsatser.....	65
5.2 Lokalbefolkningen.....	68
5.2.1 Lokala centrum på landsbygden	68
5.2.2 Skärgård	70
5.2.3 Randområde för pendling	73
5.2.4 Glesbygd	75
5.2.5 Lokala workshoppar	77
5.2.6 Sammanfattning.....	81
6. Slutdiskussion och syntesen Spatial Justice, Social Innovation och Landsbygdssäkring	84
6.1 Diskussion: det lokalas plats i förvaltningen och samhällsutvecklingen.....	84

6.2 Syntesen spatial justice, social innovation och landsbygdssäkring	88
6.3 Slutord.....	90
Litteraturförteckning.....	91

Tabell- och figurförteckning

Tabell 1. Fördelar och nackdelar med att arrangera den offentliga förvaltningen i regioner, enligt erfarenheter av fallstudier i Sverige	33
Tabell 2. Faktorer som främjar eller hindrar utvecklingen av sociala innovationer	48
Tabell 3. Kommunala tjänstemäns åsikter om Landskaps- och vårdreformens konsekvenser.....	66
Tabell 4. Regionala tjänstemäns åsikter om Landskaps- och vårdreformens konsekvenser ...	67
Tabell 5. Befolkningsstruktur och näringsliv i Sydösterbotten, Sideby, Bergö, Maxmo och Finland som helhet	68
Tabell 6. Faktorer väsentliga i landsbygdssäkring utgående från begreppen spatial justice och social innovation	89
Figur 1. Karta av Österbotten och de utvalda fallstudierna	56
Figur 2. Karta av Sydösterbotten med städerna Kaskö, Kristinestad och Närpes	70
Figur 3. Karta av Bergö med omgivning	71
Figur 4. Karta av Maxmo med omgivning	74
Figur 5. Karta av Sideby med omgivning	76

1. Inledning

Googles karttjänst avslöjar det avtryck som människan gjort på jordytan. I huvudsak är det jordbrukets spår som är synliga som ljusare områden som tränger undan de mörkare skogspartierna. Om vi fokuserar på Finland ser vi att skogen är totalt dominerande, med jordbrukslandskap särskilt längs med kusterna. Zoomar vi in ytterligare framträder utöver den här dominerande bilden ett nätverk av vägar och några större städer som små punkter i landskapet. Den här bilden vittnar om det agrara arvet, där knappa 90 procent av befolkningen var bosatt på landsbygden ännu i början av 1900-talet. Med en utspridd befolkning och med ett lokalt självstyre genom områdesmässigt små kommuner tedde sig livet säkerligen också mycket lokalt. Snart kom dock jordbruket att mekaniseras och vi såg en snabb inflyttning av befolkningen till industristäderna. Med industrialiseringen samt servicesamhällets och kunskapssamhällets insteg innebar 1900-talet en total scenförändring i geografiska termer. Samhället moderniserades, standardiserades och rationaliserades, och fackexpertis fick en särskild roll i samhällsstyrningen. De lokala samhällena blev allt mer sammanlänkade med den större statsapparaten. Urbaniseringen fortsatte med kraft igenom 1960-, 1970-, och 1980-talen, saktade ner på 1990- och 2000-talen, men har återigen tilltagit under 2010-talet. Befolkningsfördelningen är nu nästan omvänd jämfört med början av 1900-talet, med 85 procent levande i en urban miljö (enligt Världsbanken 2018).

Den här korta beskrivningen av Finlands geografiska utveckling ger utgångspunkten för föreliggande studie. Vi lever i ett land dominerat av det agrara, men där den offentliga bokföringen säger att bara en liten andel av befolkningen lever i en sådan miljö. Det agrara har blivit något vi lämnat bakom oss, en kontrast till det moderna livet. Den förvandling som beskrivits, från det agrara rurala till det moderna urbana, har präglats av tillväxt och snabbt ökande levnadsstandard, vilket medfört att tillväxt blivit norm och att områden som inte upplever tillväxt lätt stämplas som misslyckade. Blott en minskning av befolkningsmängden resulterar mer eller mindre per automatik också i en krympande ekonomi, vilket betyder att den landsbygd som tappar befolkning ofta uppvisar minussiffror också i de ekonomiska kolumnerna. Syssner (2018), refererande till sociologisk forskning, menar att befolkningsminskning lätt blir ett stigma för kommuner på så sätt att minskningen blir det som i stort sett definierar kommunen. En ökande befolkning ställer högre krav på infrastruktur, vilket i sin tur resulterar i att statliga satsningar på infrastruktur koncentreras till områden som redan växer. Också statliga utvecklingsinsatser riktas ofta till de befolkningsmässigt stora områdena med föresatsen att en satsad euro i storstaden ger större avkastning än motsvarande i mindre tätt bebodda områden. Termen "landsbygd" har på det här sättet blivit tyngt av negativitet – landsbygden beskrivs som något tynande, till och med betungande, något som är på väg bort och som på alla sätt skiljer sig från storstadens rika sociala och ekonomiska aktivitet.

Samtidigt motsvarar inte dikotomin land-stad verkligheten idag. Under några årtionden var det staden som utvecklades medan landsbygden var kvar i det agrara. Stadens och landsbygdens verkligheter har dock närmat sig varandra och gränsen dem emellan har gradvis suddats ut av en rad faktorer. Ett socio-ekonomiskt porträtt av den rurala respektive den urbana befolkningen idag visar att verkligheterna allt mera liknar varandra. Andelen som

får sin utkomst från primärnäringsgrupper - den rurala befolkningen inbegriper alla utbildningsnivåer och inkomstklasser, precis som stadens befolkning gör. Det går säkerligen att finna generella kulturella skillnader mellan samhällen på landsbygden och samhällen i städer, men detsamma går att göra mellan olika typer av städer och olika typer av landsbygd. I ett längre tidsperspektiv kan det sägas att det är urbana trender som vandrat ut på landsbygden. Idag är människor mobila, rör sig mellan olika verkligheter, arbetspendlar från land till stad, byter boplatser i olika livsskederna, stadsbor spenderar fritiden ute i naturen och vice versa. Den digitala tekniken har gjort att ens geografiska placering har mycket litet att göra med möjligheten att ta till sig trender och kunskap, eller för den delen aktivt delta i samhällsdebatten. Landsbygden och staden kan således inte uppfattas som separata verkligheter, utan samhället består av flöden av människor, aktiviteter och produkter som rör sig över olika geografier. Hållbarhetstrender pekar på att konsumtionen blir mer lokal och att transporter och resande kommer att behöva motiveras allt mer i framtiden, vilket gör att den direkta geografiska omgivningen kan komma att bli allt mer viktig: landsbygden med sin centralort knyts samman. Samhällets utvecklingspolitik bör förstås beakta hela den här verkligheten, inte bara delar av den. Separat stads- och landsbygdspolitik har sina poänger, men mycket tyder på att en helhetssyn kommer att bli allt viktigare.

Det centrala begreppet i den här rapporten är landsbygdssäkring, som i korta ordalag är en metod för att på förhand utreda konsekvenser för landsbygdsområden, till exempel av förvaltningsreformer. I sak är behovet av metoden tydligt. Egentligen handlar det om en konsekvensanalys av hur de geografiska förhållandena påverkar en reforms utfall. Geografi är "vetenskapen om jordytan, däri inbegripet jordens vatten- o. lufthölje samt jordytans organiska utrustning, främst människan och hennes verk" (Svenska Akademiens Ordlista). Den senare delen brukar benämnas kulturgeografi eller samhällsgeografi och "handlar om att systematiskt studera samspelet mellan människan och jordytan" (definition från Wikipedia). Senare i rapporten kommer också begrepp att presenteras som på ett liknande sätt lyfter fram just den geografiska dimensionen av verkligheten. Det konstateras i det sammanhanget att geografiska aspekter faktiskt är något som ofta negligeras både av förvaltningar och i relaterade vetenskaper. Platsens egenskaper får underordnad betydelse medan det är det sektorspecifika, den specifika aktiviteten, som beaktas. Ett exempel är att olika typer av understöd ofta (undantag finns) räknas ut utgående från sociala faktorer, inte de fördelar eller kostnader den geografiska belägenheten kan orsaka.

Ur det geografiska perspektivet är det svårt att se någon anledning till att den geografiska konsekvensanalysen ska fokusera på just landsbygden, då det också finns gott om stadsområden som på grund av geografiska faktorer har specifika socioekonomiska problem. Stadsområden och städer ser olika ut och har olika förutsättningar på samma sätt som landsbygdsområden ser olika ut och har olika förutsättningar. En fråga som kan lämna som en tanke är om det överhuvudtaget är ändamålsenligt att ytterligare stigmatisera landsbygden med att etablera en separat konsekvensanalys. Borde vi inte istället ha en *geografisk* konsekvensanalys som omfattar alla typer av områden?

En annan utgångspunkt för rapporten är tillväxtnormen och de idéer som i den vetenskapliga litteraturen fått benämningen "smart decline" eller "smart shrinkage" (Hollander 2010). Den

här forskningen har utgått från krympande städer, ofta gamla industristäder som inte lyckats ersätta sin en gång blomstrande industri. Ett praktexempel som brukar lyftas fram är den lilla staden Youngstown i nordöstra USA (Rhodes & Russo 2013), som lanserade en ny utvecklingsplan år 2005, vilken siktade på att diversifiera ekonomin, inte med utgångspunkten att växa, utan att utveckla staden som boplatz med visionen en "renare, grönare och mer effektiv stad" (City of Youngstown 2005, s. 7, min översättning). Modellen följer logiken för det mer etablerade begreppet "smart growth", nämligen att hitta innovativa lösningar med de resurser som finns, genom inkludering av lokala aktörer och lokalbefolkningen. Befolkningen i Youngstown hade halverats sedan 1950-talet. Planen accepterade att staden aldrig skulle uppnå samma storlek igen, utan fokuserade istället på att anpassa strukturerna enligt de nya förutsättningarna och utveckla det som redan existerande på platsen. Ett exempel på åtgärd var att byggnader togs bort och ersattes av grönområden för att öka trivselen och kvaliteten som boplatz.

I en tid där tillväxt är norm har Youngstown-planen beskrivits som "nästan revolutionerande" för stadsplaneringen (Wiechmann and Pallagst 2012, s. 275). Syssners (2018) erfarenhet av diskussioner med kommunala planerare på landsbygden i Sverige är att yrkeskåren svenska offentliga planläggare inte är förberedd för en sådan förändring. De svenska planerarna har lärt sig planering för tillväxt, inte för minskning. Statistikcentralens senaste framtidsscenarier för befolkningsutvecklingen i Finland visar på att befolkningsminskning verkar bli en realitet för de allra flesta områden i en nära framtid. Statistiken vittnar om en förändring som sätter helt nya förutsättningar för samhällsutvecklingen om den förverkligas. I Helsingforsområdet, för att ta det mest extrema exemplet, ligger nativiteten för tillfället på 1,04 barn per kvinna (om utlandsfödda räknas bort, se Vuori & Kaasila 2019), vilket ju innebär en halvering av befolkningen till nästa generation. Tack vare en stor inflyttning av unga människor är det dock inte storstadsområden som kommer att minska i befolkningsantal i Finland, utan det är de områden ifrån vilka den unga reproduktiva befolkningen flyttar. Enligt statistiken är det bara ett fåtal storstadsområden som inte minskar år 2040.

En tredje och sista utgångspunkt för rapporten har redan antytts: deltagande, inkludering av berörda aktörer och medborgarengagemang. Under 1800-talets slut och 1900-talets början växte medborgarrörelser fram som hade direkt anknytning till de lokala samhällena i Finland, till exempel ungdomsföreningar, marthaföreningar, nykterhetsrörelser och fackföreningar, vilka tog sig an uppgifter som det gemensamma ansåg sig behöva (Metsämäki & Nisula 2006). Med välfärdsstatens framväxt efter andra världskrigets slut togs civilsamhällets uppgifter stegvis över av det offentliga, främst av kommunerna. Under de senaste årtiondena har vi igen sett en rörelse bort från den här statsdrivna universalismen till mer lokal aktivitet och stigfinnande. Orsakerna är flera, till exempel att samhället blivit mer mångfacetterat och därmed mer svårstyrt, att människans självförverkligande fått en större roll, vilket rimmar illa med universalismen¹, och att det offentliga allt sedan 1970-talets oljekris (i Finland främst från och med 1990-talets ekonomiska kris) tycks leva under en ständig press att minska på utgifterna. Det här har genomförts genom privatiseringar, köp av tjänster, partnerskap med

¹ Se Nordberg (2017) för en ingående diskussion om samhällets rörelse från universalism till komplexitet.

civila organisationer, direkt involvering av berörda parter i samhällsplanering, industri- och teknologiutveckling genom en Triple Helix-modell där myndigheter, universitet och företag samarbetar, för att nämna bara några av de modeller som tillämpats. Bakom de här trenderna ligger en gedigen forskning som lyfter fram bland annat ekonomiska och demokratiska fördelar med att involvera berörda aktörer på ett direkt sätt. Den lokala och regionala samhällsutvecklingen har sålunda allt mer kommit att involvera också andra aktörer än myndigheterna. Samtidigt har ansvarsfrågan blivit komplicerad, då myndigheten har allt mindre kontroll över skeendena. Förvaltningsreformer, som utgör fallstudien för den här rapporten, har en bred påverkan på samhället och dess befolkning. De förvaltningsmässiga strukturerna påverkar allt från serviceutbud till utvecklingsmöjligheter. Då förvaltningen inte längre enbart är en angelägenhet för myndigheten kan inte heller en geografisk konsekvensanalys begränsas till myndighetens aktivitet. Myndighetsförvaltningen vidhåller en central position, men allt oftare i rollen som en av parterna i ett nätverk av aktörer. Därför har inkluderingen av samhället och samhällets möjligheter till mobilisering varit en faktor som inte gått att undvika i en utredning av landsbygdssäkringens genomförande.

Rapportens uttalade syfte är att utveckla metoden landsbygdssäkring. I rapporten studeras på vilket sätt landsbygdsområden påverkas av centraliserande förvaltningsreformer. Två perspektiv är särskilt viktiga: på vilket sätt påverkas olika landsbygdsområdens påverkansmöjligheter och på vilket sätt påverkas servicetillgängligheten. Underförstått i de här frågeställningarna är att konsekvenserna inte bedöms endast som förändringar i utbud, utan också hur sådana förändringar kan hanteras av olika typer av landsbygd. Målsättningen med rapporten är därför inte att utveckla landsbygdssäkring som en metod för den statliga nivån att använda, utan att helt vända på perspektivet. Hur ser en landsbygdssäkring ut som startar i det lokala?

Resterande del av rapporten är uppbyggd som följer. Kapitel 2 diskuterar direkt erfarenheter av centraliserande förvaltningsreformer. De finska erfarenheterna jämförs med kommunsammanslagningsprocesser och regionbyggande i Sverige. Kapitel 3 fokuserar sedan på att teoretiskt utveckla modellen för landsbygdssäkring. För det här ändamålet presenteras de teoretiska begreppen *spatial justice* och *social innovation*. Kapitel 4 berättar sedan om hur studien genomförts: landskapet Österbotten med nedslag i olika typer av österbottnisk landsbygd har utgjort fallstudie. I kapitel 5 presenteras sedan resultaten av efterforskningarna, och rapporten avslutas med kapitel 6, där resultaten summeras och en ny modell, den distribuerade landsbygdssäkring, presenteras.

2. Centralisering av förvaltning och dess bemötande

2.1 Varför centraliseras förvaltning? Storhetens logik.

Samhällsutvecklingen tenderar att ta sig uttryck i en koncentrerings av befolkningen, det vi brukar kalla urbanisering. En sådan rörelse går att hitta redan i och med jordbruksrevolutionen, som möjliggjorde en viss specialisering av samhällsroller. Det dominerande urbaniseringsskedet initierades dock i och med industrialiseringen från 1800-talet och framåt. Jordbrukarbefolkningen flyttade då in till de städer där industrierna etablerades. Industrialiseringen innebar ändå en viss utspridning av befolkningen, eftersom industrier ofta etablerades i anslutning till råvaror och transportfärleder. Under 1900-talets senare hälft kom allt färre uppgifter att utföras i hemmen, vilket gjorde att servicetjänster växte i omfattning. Sådana typer av arbeten uppstår utan undantag där människor finns, vilket således betydde att befolkningskoncentrationen fick ytterligare en skjuts.

Den senaste vågen av urbanisering har drivits av det som kallas kunskapssamhället, där efterfrågan på högre utbildning har gjort att orter som saknar högskolor och universitet bevitnat en snabb minskning av sin unga befolkning. Till kunskapssamhällets logik hör också en akademisk diskurs som har idealiserat stora befolkningskoncentrationer genom ekonomiskt relaterade begrepp som kluster, innovationssystem och "economies of scale" (Krugman 1998). Richard Floridas begrepp "creative class" är ett annat exempel på den logik som lyft fram metropoler som de möjliggörande miljöerna. Antagandet har varit att det är på sådana ställen som det största antalet möten mellan människor och olika typer av kunskap kan inhysas, det vill säga faktorer som anses främja kreativitet, innovationsutveckling och i förlängningen tillväxt och välfärd. Regioner som kan inhysa många specialiserade kluster, samt goda kontakter till globala nätverk i form av väl fungerande flygfält, starka forskningsenheter och finansiella kontakter, har blivit de stora vinnarna. Enligt denna rådande logik ses det som fördelaktigt att satsa på dessa tillväxtregioner, medan den traditionella regionala utjämningspolitiken har tappat stöd. Följaktligen blir också de regioner som saknar de nämnda centrala faktorerna ofta förlorare då statliga satsningar fördelas (Westlund 2016:24).

Under det senaste årtiondet har urbaniseringen följaktligen accelererat, vilket har gjort att allt fler områden i landet avbefolkats och allt fler landsbygdsorter har fått allt större problem med underlag för grundläggande samhällsservice som vård, skola och omsorg. Den traditionella stad-land-uppdelningen har i stort sett försvunnit och istället ser vi starka regioncentrum, ofta universitetsstäder, med omgivande landsbygd, medan övrig landsbygd hamnar i ett "utanförskap" (Westlund 2017:22). Det tidsmässiga avståndet till regioncentrum blir allt mer avgörande för vilka områden som anses vara attraktiva boplatser; ett avstånd på 45 minuter har i många studier visat sig vara en yttre gräns (So et al. 2001; Sandow 2008). En tillväxtstrategi för regioner har därför varit att förstora arbetsmarknadsområdet genom att bygga vägar och förbättra kollektivtrafiken.

Ser vi på en tidsrymd omfattande hela efterkrigstiden är det en enorm befolkningsomflyttning som ägt rum i Finland. Medan de snabbt växande städerna har kämpat med att hinna bygga bostäder och infrastruktur åt en allt större befolkning har en stor del av

landsbygdskommunerna tvingats hantera ett fallande befolkningsunderlag med allt större svårigheter att upprätthålla den grundläggande servicen. Orsaken till den här utvecklingen kan som sagt framförallt spåras till faktorer som har att göra med teknikutveckling och en övergång från ett jordbrukssamhälle till ett industrisamhälle och senare till ett kunskapssamhälle, och på en större skala till globaliseringen, som konkurrensutsätter nationer och regioner. Till den här urbaniseringskraften kan under de senaste åren fogas en demografisk utmaning i och med att den stora efterkrigsgenerationen gått i pension och födelsetalen efter hand sjunkit. Tillsammans med finanskrisen 2008 har de nationella beslutsfattarna således tvingats hantera sviktande nationella finanser, en sjunkande sysselsättningsgrad och regioner i landet med allt större svårigheter att upprätthålla effektiv service och infrastruktur. Den lösning som tillämpats på de här problemen har i huvudsak varit nedskärningar ackompanjerat av centraliseringar i olika former. Landsbygdens position har som en följd utmanats både av de befolkningsmässiga förändringarna såväl som sjunkande statsstöd, samtidigt som den utjämnande regionalpolitiken har hållits tillbaka (Westlund 2017:72).

Urbaniseringen, globaliseringen och de medföljande förändringarna har varit huvudanledningar till att anpassa den offentliga förvaltningen under denna tidsrymd. I Finland har det i stora drag varit två lösningar som diskuterats. För det första en omfattande kommunsammanslagning med målsättningen att skapa effektivare förvaltning. För det andra en förstärkning av den regionala nivån, dit kommunerna överför uppgifter som de är för små för att handha själva. Finland har använt samkommuner för att skapa tillräckligt stora förvaltningsstrukturer, vilket varit en lösning som kritiserats för att det skapar en indirekt demokrati, där demokratiskt valda kommunfullmäktigen har liten kontroll över de indirekt valda samkommunernas verksamhet. Både storkommuner och en direktvald regional nivå anses ge en bättre underbyggd demokratisk koppling än de indirekt valda samkommunerna. Följderna av de förvaltningsmässiga förändringar som föreslagits är alltid svåra att beräkna på förhand, men politiskt har det varit de stadscentrerade partierna som förordat större kommuner medan de mer landsbygdsbetonade partierna varit mer öppna för regionala lösningar.

I tider av omfattande förändringsiver finns det helt naturligt en oro för att viktiga delar av tillvaron ska påverkas på ett negativt sätt. Det är inget vågat påstående att den här oron blir större med glesare bebyggelse. Städer, särskilt stora sådana, blir centralorter när förvaltningsområden förstoras och behöver därför inte oroas sig för att närservicen förändras. Medan den stadsnära landsbygden kan förlita sig på stadens resurser och utvecklingsdynamik ser framtiden för glesbygden och landsbygdscentra belägen långt från regioncentrum däremot utmanande ut. Är det överhuvudtaget klokt ur ett bredare samhällsperspektiv att försöka motarbeta den urbanisering som ter sig som en ostopptbar naturkraft? Borde vi istället inrikta oss på att, på ett så ordnat sätt som möjligt, avveckla de områden som saknar möjlighet till egen bärkraft i framtiden? Även om det finns orsak att tro att urbaniseringen kommer att tillta snarare än minska i framtiden så presenteras här tre invändningar mot en politik som avvecklar landsbygden.

För det första, den senare frågan är riktig på så sätt att en så ordnad förändring som möjligt förstås alltid är att föredra framom en oordnad. Om vi förutsätter att urbaniseringen fortsätter ger dock det här vid handen att det behövs en rätt omfattande satsning på landsbygden och krympande regioner överlag för att i någon utsträckning dämpa den snabba omflyttningen och på så sätt lindra de problem som uppstår i och med en minskande befolkning på det ena hållet och en snabbt ökande på det andra.

För det andra existerar invändningar mot det ekonomiskt betingade paradigmet som lyfter fram metropoler som mer effektiva än mindre regioner och landsbygd. Mindre regioner är starkare på en inkrementell innovationstyp som brukar kallas DUI (Doing, Using, Innovating), i motsats till metropolregioner som har större möjligheter att inhysa stora forskningsinstitutioner som står för mer radikala innovationer, beskrivet som STI (Science, Technology, Innovation) (Asheim et al. 2011). STI har haft stor betydelse i forskningen på ekonomisk framgång, bland annat genom att framgång mäts med antal patent, vilket förfördelar STI eftersom radikala innovationer ofta resulterar i fler patent. Den inkrementella utvecklingen genom DUI, som består av en räckvidd med mindre förbättringar av produkter/tjänster eller produktionsprocesser, har dock konstaterats vara nödvändigt för näringslivets konkurrenskraft och kan i det långa loppet öppna upp för nya företag och en diversifiering av näringslivet (Ylinenpää 2017). En annan invändning i det här sammanhanget är att koncentrationen på ett fåtal stora regioner gör att små länder som de nordiska i praktiken riskerar att hindra diversifiering. Westlund (2017) föreslår istället att små regioner är kapabla att specialisera sitt näringsliv enligt storstädernas efterfrågan, det vill säga att det torde finnas en möjlighet för små regioner och landsbygdsområden att hitta nischer som kompletterar storstädernas utbud. Det finns gott om exempel på landsbygdsområden som klarat sig rätt bra trots en perifer belägenhet. I Sverige är Gnosjöandan berömd; i Österbotten finns ett flertal byar med hög företagstäthet, som Närpes, Korsnäs och Nykarleby. Samtidigt menar Westlund att det i konkurrenssamhället oundvikligen blir så att vissa regioner hamnar på efterkälken. Det behövs därför särskilt riktade strategier för att dra med dem i de framgångsrika regionernas tillväxtdynamik, till exempel genom att stöda utvecklingen av nämnda nischade branscher. Det här kan göras med regionala utvecklingsmedel, men Westlund påpekar samtidigt att dessa i regel är mycket små i jämförelse med statliga satsningar på infrastruktur, kommunikationer, utbildning och forskning, så för att verkligen göra skillnad bör utvecklingssatsningar stödas av satsningar på till exempel infrastruktur. En central poäng i den här rapporten är att landsbygdssäkring inte handlar uteslutande om landsbygdens intressen, utan helheten gynnas om vi kan undvika att skapa problemregioner.

Den tredje invändningen utgår från de natur- och kulturvärden som finns på landsbygden. När landsbygdens värden lyfts fram är det ofta turism och fritidsaktiviteter samt närmat och lokala kulturellt färgade produkter som lyfts fram (Andersson 2007; Vecchio 2010). Det finns ett outnyttjat värde på landsbygden i till exempel byggnader, infrastruktur, jordbruks- och skogsmark, sjöar och skärgård som kan förädlas och utvecklas (Marsden 2016). Det finns onekligen utvecklingspotential för sådana produkter och tjänster med tanke på att turistindustrin växer över hela världen, liksom intresset för unika upplevelser, unika och kvalitativa produkter och mat, samt för naturupplevelser och lugna boendemiljöer. Sådana

redan existerande värden förfaller om de lokala landsbygdssamhällena tillåts dö ut. De här värdena visar att landsbygdsområden har potential att vara socioekonomiskt hållbara i sig själva. Marsden & Farioli (2015) lyfter samtidigt fram landsbygden som en central arena för den omställning som står inför dörren. Mat- och energikrisen år 2008 gav insikt om att världen kommer att behöva allt mer mat och energi i framtiden för att föda en snabbt växande befolkning. Samtidigt har den globala utarmningen av naturresurser blivit allt mer uppenbar, där framförallt klimatförändringens krisartade karaktär blivit svår att negligera även för de mest hårdföra klimatskeptiker. Mat, energi och produkter måste produceras på ett allt hållbarare sätt, cirkulära lösningar måste bli standard, långa transporter måste motiveras på ett helt annat sätt än idag. Marsden & Farioli ser framför sig en hårdför kamp om resurser som härrör från biosfären såväl som geosfären i framtiden. Det här betyder att yta, både i form av mark- och havsområden, kommer att få allt större betydelse. Marsden (2016) ser relaterat till den rådande ekonomiska ordningen samtidigt stora hinder för en utveckling som leder till destruktiva fenomen som till exempel *land grabbing*. Stora globala företag kommer in som externa krafter och exploaterar naturresurser medan lokalbefolkningen drar mycket liten eller ingen nytta alls av naturresursbruket. Marsden menar att lovande koncept som cirkulär ekonomi samtidigt misstolkas och förvanskas för att passa in i den ekonomiska logiken medan det i själva verket är rätt radikala förändringar som krävs för att de stora utmaningarna ska kunna hanteras. Istället för att ta fram cirkulära lösningar som beaktar hela systemet tas lösningar fram som begränsar sig till en enskild sektor eller till och med en enskild produkt. Marsden (2016) ser istället en stor potential i att hantera klimatförändringen och naturresurskrisen genom att konstruera *lokala* cirkulära lösningar. Det har nämligen visat sig att innovativa lösningar, som är ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbara, bäst tas fram på lokal nivå. En hållbar bioekonomi kan på så sätt byggas upp som en distribuerad ekonomi genom produktion av allt från lokal mat och energi till hälsovård, transporter och avfallshantering (Johansson et al. 2005; Adamson & Lang 2014). En sådan utveckling ger möjlighet för landsbygden att utvecklas i sig, men framförallt ger den betydelsen av samspelet mellan staden och landsbygden en central roll i samhällsutvecklingen.

De tekniska och samhällsliga innovationer som skett genom historien, som återgetts ovan, har alla accelererat urbaniseringen. Den stora ekologiska utmaningen, tillsammans med digitaliseringen och automatiseringen, är i full färd med att återigen omstöpa samhället och dess funktioner. Om det här leder till mer eller mindre urbanisering återstår att se – sist och slutligen är det en politisk fråga. Det som dock torde stå klart är att betydelsen av geografi och yta knappast kommer att minska i framtiden, vilket ger landsbygden och dess befolkning en roll även i framtiden. Här är det inte bara fråga om naturresurser, utan lokal kultur, entreprenörskap, socialt kapital, unika byggnader, färdig infrastruktur och lokal kunskap om naturen och dess skeenden borde kunna bli värdefulla resurser i framtiden. Frågan om landsbygdens framtid är således inget som bör viftas bort som obetydlig för ett lands utveckling – det kan mycket väl vara så att de resurser som landsbygden står för blir centrala för möjligheten att inhysa hållbar utveckling i landet som helhet.

Dagens utmaning består dock i första hand av att hantera den befolkningskoncentrering som gjort att underlaget för service utmanats på landsbygden. Den offentliga förvaltningen hamnar därför i centrum i följande kapitel.

2.2 Hur har urbaniseringen påverkat den offentliga förvaltningsstrukturen?

Debatten om att omstrukturera den offentliga förvaltningen och tjänsteproduktionen i Finland har gått på högvarv i två decennier. Till en början dominerade idéer om en kraftig förstoring av kommunerna: en reduktion av antalet kommuner till så lite som en fjärdedel av det ursprungliga var en uttalad målsättning. Den så kallade Kommun- och servicestrukturen (på finska PARAS) lyckades också att på frivillig väg få kommunsammanslagningar till stånd så att antalet kommuner i Finland minskade med en fjärdedel. Senare försök, särskilt under regeringen Katainen 2011-2015 misslyckades med att skapa stora regionkommuner till stor del på grund av ett kompakt motstånd från kommunerna. Under regeringen Sipilä 2015-2019 har en förstärkning av den regionala nivån istället drivits, vilket innebär att beslutanderätt förflyttas från kommunerna till direktvalda regionala organisationer.

Det är således mycket omfattande och omvälvande förändringsförslag det varit fråga om, och därför är det inte heller förvånande att de föreslagna reformerna mött på motstånd. Forskare menar att institutioner, det vill säga informella och formella regler, normer och organisationer, formar ett stigberoende (path dependency) som sätter gränser för framtida alternativa lösningar. Det här beror på att människor socialiseras in i institutionerna och utvecklar förhållanden och egenintressen som gör att det finns incentiv att försvara den rådande ordningen (se ex. Peters 2005). Jessop (2008) beskriver stigberoendet som att stater kontrolleras av olika allianser av ledande aktörer, vilka skapar gemensamma strategier baserade på statens historiska strukturer. Strategierna fungerar som urvalsmekanismer som förordar eller hindrar förändringsförslag. Det händer sig dock att det uppenbarar sig öppningar för mer omfattande förändringar. Lidström (2010:62) summerar en forskning som identifierat moment eller tillfällen som öppnar upp för förändring, antingen genom yttre tryck, som exempelvis globaliseringen eller klimatförändringen, eller inre tryck genom att balansen inom institutionerna av någon anledning förändras. De förändringssträvanden som lanseras kan vara resultatet av medvetna beslut tagna av aktörer med specifika mål, eller vara orsakade av oavsiktliga händelser eller biprodukter av andra förändringar.

De förvaltningsreformer som eftersträvats – och i vissa fall genomförts – de senaste decennierna kan spåras till både yttre och inre tryck, vilket framkommer i den beskrivning som följer. Finland ärvde den kommunala strukturen av det svenska riket, med en stark lokal autonomi utgående från de lokala kyrkliga samfundet, tillsammans med enhetsstatsmodellen. Kommunerna var följaktligen till en början små och många till antalet. Både i Sverige och Finland har det under efterkrigstiden genomförts omfattande reformer som i praktiken har centraliserat förvaltningen. För den här rapportens syfte, att studera konsekvenser av centralisering av förvaltning, är det därför intressant att se närmare på tidigare upplevelser av centraliseringar och jämföra dem mellan länderna. Både Sverige och Finland är enhetsstater, i vilka staten och kommunerna är de centrala aktörerna. En skillnad ligger i att Sverige haft en regional nivå med direkt lokal förankring, landstingen, medan en

sådan saknats i Finland. Att stärka den regionala nivån har dock framförts allt mer seriöst i bägge länderna, särskilt sedan 1990-talets början. Det finns en del intressanta skillnader mellan på vilket sätt Finland och Sverige strävat efter att omstrukturera sina förvaltningar, vilket ytterligare motiverar att de svenska erfarenheterna studeras närmare i det här sammanhanget.

Före vi ser på de svenska och finska erfarenheterna ska vi dock se vad forskningen säger om en specifik form av förvaltningscentralisering, nämligen kommunsammanslagningar.

2.2.1 Konsekvenser av kommunsammanslagningar

Motivet till kommunsammanslagningar är ofta att den kommunala organisationen är för liten för vissa uppgifter, att befolkningsunderlaget är för litet och att de ekonomiska omständigheterna är besvärliga. En större organisation sägs ge så kallade *economy of scale*-fördelar. Det finns många tjänster där kostnaden ökar mycket litet fastän populationen ökar, exempelvis tillsynstjänster. I klartext betyder det här att angående vissa typer av verksamhet kan en tjänsteman eller en organisation handha en större befolkningens behov för samma kostnad som en mindre befolkning. En större organisation möjliggör också större specialisering, det vill säga att en tjänsteman har möjlighet att fördjupa sin kunskap på ett område snarare än att försöka upprätthålla kompetens på många områden samtidigt (Santerre 2009). Upp till vissa storleksnivåer är de här påståendena svåra att argumentera mot. Det går dock att finna argument där de här fördelarna ställs mot uppenbara nackdelar av en större organisation, som till exempel en betydligt mer komplicerad kontroll- och kommunikationsapparat. Ekvationen är således svårare än att större alltid är bättre.

Olika typer av verksamhet kräver olika stora organisationer och befolkningsunderlag. Samtidigt är omgivande faktorer föränderliga, som befolkningens storlek och placering, eller för den delen de tekniska möjligheterna att anordna service. Ändå har standardlösningen – det går till och med att prata om normen – i utvecklade länder varit att förvaltningen bör utvecklas genom att bygga större organisationer (Blom-Hansen et al. 2016). Enligt Blom-Hansen et al. (2016) finns det två problem med den här normen. För det första så är den optimala storleken på en organisation olika för olika typer av verksamhet. Bish (2001) konstaterar att alla offentliga tjänster inte blir billigare ju större organisationen är. Det andra problemet är att det inte är den administrativa strukturen som sköter servicen, utan specifika inrättningar, som enskilda hälsovårdscentraler och skolor. Det är således storleken på skolorna och hälsovårdscentralerna som är den starkaste påverkande faktorn för effektivitet. De här enheterna kan förstöras även över kommungränser, vilket varit mer regel än undantag till exempel på landsbygden i Finland. Blom-Hansen et al. (2016) drar slutsatsen att det för offentliga organisationer med en mångfald av uppgifter, som kommuner, i de flesta fall inte finns något bra ekonomiskt motiv till sammanslagningar.

Det här stöds av studier i Sverige (Hanes 2003) och Finland (Moisio & Uusitalo 2013), vilka har kommit fram till att det inte finns något klart samband mellan kommunsammanslagningar och effektivare resursanvändning. Harjunen et al. (2017) kommer också fram till att kommunsammanslagningarna år 2009 i Finland inte totalt sett gjorde verksamheten mer kostnadseffektivt, samt att de tidigare kommuner som fick en svag representation i de nya

kommunala organen var de områden där antalet arbetsplatser i social- och hälsovården skars ner.

Bish (2001) studerar sammanslagningar under 50 år i det nordamerikanska systemet och drar slutsatsen att stora monolitiska organisationer, det vill säga enhetliga stora organisationer med en mångfald av uppgifter, är de mest ineffektiva, och att det istället är en polycentrisk struktur med en mångfald av produktionsarrangemang som producerar tjänster mest effektivt. Bish förklarar det här förhållandet med att den polycentriska modellen möjliggör flexibla arrangemang genom samarbeten mellan små och medelstora kommuner och olika typer av organisationer, privata, offentliga och föreningar, mellan förvaltningsnivåer och omfattande olika geografiska områden. Bish reflekterar samtidigt över verkligheten i USA, där de mest framgångsrika regionerna, som Silicon Valley, är de som är administrativt mest fragmenterade.

I Finland är mellankommunala samarbeten vanliga och används just för att kommunens befolkningsmässiga underlag är för litet för den specifika verksamheten. Den finska erfarenheten är dock att det finns en övre gräns för hur många samarbeten en kommun kan ha innan verksamheten blir för komplicerad och trögstyrd (Sandberg 2017:80). Bish konstaterar å andra sidan att små organisationer fungerar bättre vad gäller demokratiska värden och lyhördhet för invånares behov (se även till exempel Deters et al. 2014). Återigen behöver vissa verksamheter, som sjukvård och transport, tillräckligt stora förvaltningsområden. Bish argument är följaktligen att det är både ekonomiskt och demokratiskt ofördelaktigt att skapa stora monolitiska organisationer utgående från de uppgifter som kräver dessa större områden och samtidigt samla också uppgifter som skulle fungera bättre på mindre förvaltningsområden till samma organisation. Tyvärr är bilden inte helt tydlig angående den demokratiska aspekten heller. Ebinger et al. (2019:14) konstaterar att forskningsresultaten går isär: större förvaltningar (kommuner) kan både öka och minska det upplevda avståndet till myndigheten, beroende på platsens specifika karaktär.

Ett annat argument för stora förvaltningsenheter har med rättvisa att göra. Ett exempel är de stadsregioner där centralorten producerar service som omgivande kommuner drar nytta av utan att vara med och betala för det. Användning av service är dock svår att förutse, och för att vara säker på att undvika sådant orättvist utnyttjande måste förvaltningsområdena vara oändligt stora (Blom-Hansen et al. 2016). Samtidigt placeras statliga organisationer ofta i centralorten, vilket kan argumenteras vara en orättvisa i andra riktningen. Rättviseargumentet är således problematiskt att använda för förstoringar av förvaltningsområden.

Blom-Hansen et al. (2016) refererar till en lång rad studier och drar slutsatsen att forskningen inte lyckats dra några hållbara slutsatser om den optimala storleken på förvaltningsområden, eftersom fördelarna med små och stora förvaltningsområden och organisationer beror på sammanhanget. Det finns således all anledning att vara försiktig när det gäller att skapa stora enhetliga förvaltningsapparater. Mycket information krävs, inte minst om platsspecifika förhållanden, för att bedöma den optimala storleken för verksamheten.

Så är vurmen för stora byråkratiska organisationer baserad på felaktiga antaganden? Fördelarna med stora organisationer är ändå lika tydliga som nackdelarna. En liten

organisation är sårbar på så sätt att olyckor, långa sjukskrivningar och andra oförutsedda plötsliga förändringar kan dra mattan undan hela verksamheten, genom att kompetensen plötsligt försvinner eller budgeten överskrids kraftigt. Det kan också finnas orsak att ifrågasätta en organisations legitimitet om all verksamhet ordnas externt, och små kommuner har liten kapacitet att hantera många samarbeten (Pano Puey 2017).

Ur ett finskt landsbygdsperspektiv fattas det forskning på konsekvenserna av kommunsammanslagningar på längre sikt. Undersökningar har i huvudsak företagits enbart några år efter kommunsammanslagningen, och då har framförallt påverkan på den kommunala ekonomin undersökts, samt även en del studier angående hur demokrati och påverkansmöjligheter påverkats. När det gäller påverkan på bosättningsomflyttningar vet vi att det är unga människor som är mer benägna att välja en ny boplat. Det kan därför förväntas att påverkan på bosättningen i första hand gäller följande generations val av boplat, vilket ger vid handen att konsekvenser för bosättnings placering ska sökas först ett eller snarare ett par årtionden efter kommunsammanslagningen. Serviceutbudet kan i sin tur förväntas till en del vara beroende av bosättningsmönstret, vilket därför likaså bör undersökas något årtionde efter sammanslagningarna. Någon sådan gedigen undersökning av konsekvenser på bosättningsmönster och servicens placering har inte gjorts i Finland, och därför är det inte möjligt att dra några långtgående slutsatser om vilka konsekvenser till exempel 1970-talets kommunsammanslagningar fick för den finska landsbygden. Är de byar som gick samman livskraftigare och har lyckats hålla kvar sin befolkning tack vare det, eller har de byar som bestämde sig för självständighet haft bättre möjligheter att hålla kvar sin befolkning? Den finska förvaltningens utveckling kommer att beskrivas noggrannare längre fram, men först ska vi se på erfarenheter av centraliserande reformer i Sverige.

2.2.2 Centraliseringsreformer i Sverige

Sverige var ett fattigt jordbrukarsamhälle ännu i slutet av 1800-talet, men industrialiseringen tog fart genom virkes- och malmindustrierna under första halvan av 1900-talet. Urbaniseringen inleddes på det sättet något tidigare än i Finland, och efter Socialdemokraternas maktövertagande på 1930-talet inleddes byggandet av välfärdssamhället med starka lokala myndigheter som grund. Efter andra världskrigets slut uppstod följaktligen snart ett behov av att stärka de kommunala enheterna för att trygga deras kapacitet att klara av ett växande antal välfärdsuppgifter. Behovet konkretiserades i en omfattande kommunreform år 1952 som reducerade antalet kommuner från 2281 till 816 stycken – stadskommunerna förblev dock orörda eftersom de ansågs vara tillräckligt stora. Sammanslagningarna var i praktiken obligatoriska, efter förordning av riksdagen, och 39 % av kommunerna var emot reformen ännu under dess genomförande (Wångmar 2003). Under 1950- och 1960-talen fortsatte urbaniseringen med ökad styrka, samtidigt som utbyggnaden av välfärdsstaten också tilltog, inte minst genom utbildningens ökande betydelse. Snart ansågs ännu mer resursfulla kommuner behövas. Det styrande socialdemokratiska partiet följde den för tiden inflytelserika *centralortsteorin* och ritade med denna som rättesnöre upp planer på ett nätverk av starka centralorter runtom i landet, vardera med ett omgivande uppland varifrån människor kunde pendla för jobb och olika typer av offentliga och privata tjänster (Lidström 2010). Således var denna andra reform annorlunda på det sättet att den uttryckligen syftade

till att sammanslå städer med den omgivande landsbygden. Nu skulle också uppdelningar i städer, köpingar och landskommuner upphöra. Reformen var på många sätt en strävan efter att skapa symmetri. Reformprogrammet presenterades år 1962 och förordade frivilliga sammanslagningar, men efter att mycket få genomfördes under de första åren gjordes sammanslagningarna obligatoriska och genomfördes sedan fram till och med 1974. Antalet kommuner mer än halverades till strax under 300. I och med den borgerliga regeringens maktövertagande år 1976 gavs dock möjligheten för vissa kommuner att återigen bli självständiga, vilket kan ses som att det landsbygdsdominerade statsministerpartiet Centern gav upprättelse åt de landsbygdskommuner som tvingats ihop med centralorten.

Kommunernas storlek har sedan 1970-talets omfattande kommunsammanslagningar varit en mindre viktig fråga i Sverige. Diskussionen kring den offentliga förvaltningens utformning har istället främst kretsat kring den regionala nivån. De regionala landstingen har på det stora hela sett likadana ut sedan 1600-talet. Den regionala nivån har dock varit oenhetlig på det sättet att de statliga länsstyrelserna och olika specialiserade statliga organisationer tillsammans med landstingen delat på ansvaret, samtidigt som deras respektive förvaltningsområden inte överensstämte. Sveriges karaktär som enhetsstat, där befolkningens identifikation snarast gått till det lokala och det nationella snarare än till det regionala, har gjort att det inte funnits någon kulturellt grundad drivkraft till att forma starkare regionalt självbestämmande. År 1968 föreslog dock en parlamentarisk kommitté att landstingen skulle överta uppgifter från länsstyrelserna för att forma starka regionala parlament. Förslaget stöddes dock endast av Centerpartiet, och regionfrågan fick fart igen först år 1992 då en ny kommitté föreslog att kommunala samsarbetsorganisationer, i praktiken något som liknar de finska samkommunerna, skulle kunna överta landstingens uppgifter. Det här alternativet erhöll inte heller något stort stöd, men fick ändå den betydelsefulla effekten att det öppnade upp det kommunala fältet för tankegångar om att omforma den regionala nivån (Lidström 2010:67).

EU-medlemskapet år 1995 bidrog också till att en insikt spred sig på alla förvaltningsnivåer att en starkare regional nivå behövdes. Regionfrågan har ändå kännetecknats av ambivalens från statsmaktens sida, medan frågan rent politiskt istället drivits nerifrån. I den här tidsandan föreslogs ett regionexperiment i form av att två regioner, som varit särskilt besvärliga vad gäller administrativa gränser och funktionalitet, skulle bildas för att överta uppgifter från landsting och länsstyrelser, och följaktligen godkände riksdagen att regionerna Skåne och Västra Götaland skulle bildas år 1996 och 1997 (Johansson 2006). Frågan drevs framförallt av lokala och regionala aktörer, inkluderande också företagaintressen. I Skåne fanns till exempel en samsyn mellan kommuner och landsting om att staten fördelat verksamheter med betydelse för regional utveckling på ett ofördelaktigt sätt och att ett gemensamt ansvar mellan landsting och kommun skulle "riva hinder" (Hermelin & Wänström 2017:17). Missnöje med staten var således en faktor som förenade kommunerna och landstingen. Mycket riktigt har det också visat sig att de regionala utvecklingsfrågorna fått en betydligt större plats på den politiska agendan i Skåne och Västra Götaland efter regionbildningen (Johansson 2005).

Intresset för regioner gjorde att begreppet "Regionernas Europa" myntades på 1990-talet för att beskriva en utveckling där regionerna stärktes på bekostnad av nationalstaterna. Under

senare år har staterna dock visat att de ännu är huvudaktörerna i unionen. Det finns därför orsak att stanna upp och fråga sig vad som motiverar en mellannivå av förvaltning.

Varför region?

Det lokala har en självklar position för individen på så sätt att det är den verklighet som varje människa möter i sin vardag. Den nationella nivån har samtidigt etablerats sedan 1800-talets nationalistiska rörelser. Regionen har däremot, särskilt ur ett nordiskt enhetsstatsperspektiv, haft en mer undanskymd position i människors medvetande. Paasi & Metzger (2017) menar att den geografiska vetenskapen tvistat om det överhuvudtaget är någon vits att betrakta världen enligt en regional indelning: vissa forskare har menat att regioner är mer eller mindre oväsentliga, medan andra betraktat dem som synnerligen nödvändiga. Den regionala indelningen fick en skjuts framåt efter andra världskriget, då positivismen och kvantitativa metoder svarade mot ett behov av att systematisera och möjliggöra regional planering. Regionala indelningar blev således användbara genom att staten på så sätt kunde ta fram och systematisera information om olika landsdelar. Regionen definierades enligt den här logiken följaktligen genom mätningar och siffror. Samtidigt innebar angreppssättet att sociala och kulturella orsaker till regionindelningar negligerades nästan helt. Kritiken mot positivismen fick genomslag på 1970-talet, då det framhölls att den inte beaktade avgörande faktorer som maktdynamik och subjektiviteten i den mänskliga upplevelsen. Bland annat Massey (1978) lyfte då fram betydelsen av regional identitet och rumslig upplevelse (eng. spatial experience).

Så här långt hade "region" ansetts vara något befintligt som ska upptäckas, något som forskaren studerar och beskriver. På 1980-talet fick tanken om att regioner faktiskt kan skapas genom social praxis (eng. social practice) utrymme, och att regionerna och dess gränser på så sätt är ständigt föränderliga sociala konstruktioner. Regioner ansågs växa fram genom diskurser och regionbildningsprocesser, vilket innebär att en mängd aktörer har inflytande på hur regionen ser ut, exempelvis politiker, journalister, företagare, lärare, forskare och föreningar. Samtidigt är regionbildningsprocessen inte begränsad till regionen i sig utan yttre aktörer och maktrelationer spelar också in.

En annan nära besläktad konceptuell konflikt har uppstått i den globaliserade verkligheten mellan förståelsen att nätverk av aktörer formar verkligheten enligt funktionalitet, och förståelsen av regioner som territorier med geografiska avgränsningar. Utgörs regioner av dynamiska funktionella regioner baserade på de nätverk och samarbeten som existerar, vilket betyder att dess gränser kan vara mycket snabbt föränderliga? Eller motsvarar regioner administrativa områden med fasta gränser, vilket betyder att även platser som rent funktionellt kan ha litet med varandra att göra ändå tillhör samma region? Painter (2010) menar dock att territorier och nätverksrelationer i själva verket hänger samman genom att territorier och avgränsningar kan ses som effekter av relationerna. Paasi & Metzger (2017) menar samtidigt att regioner formas som territorier genom just social praxis och inte minst genom förvaltningens maktutövning. Territorium och regioner med fasta gränser samverkar i själva verket med det funktionella utförandet genom nätverk och utfallet varierar: i vissa fall har gränserna stor betydelse och styr de sociala relationerna och social praxis, i andra fall är det funktionaliteten som har överhanden.

Rent generellt brukar vissa faktorer lyftas fram som förklarande för varför ett regionalt arrangemang är eftersträvänsvärt (se Lidström 2017; Nordberg 2017). Det självklara är att kommuner kan vara för små för att hantera en del uppgifter själva samtidigt som staten är för stor och för avlägsen. I det här sammanhanget har arrangemang som samkommuner kritiserats för att de står för en problematisk indirekt demokratisk legitimitet. Samhällets stigande komplexitet har påtalats som en annan viktig faktor, eftersom komplexiteten gör det allt svårare för staten att anpassa åtgärder i enlighet med en allt mer diversifierad lokal verklighet. Att decentralisera makt från staten till regioner gör att beslutsfattandet kommer närmare verkligheten. Hofstad & Hansen (2016) påtalar också regionens möjlighet till helhetssyn, samt mobilisering och samordning av aktörer och resurser, eftersom regionen har möjlighet att agera sektoröverskridande på ett annat sätt än staten kan göra. Regionen som enhet passar därför bra i en offentlig förvaltning som kommit att bli allt mer präglad av *New Public Management (NPM)* och en styrning genom nätverk, vanligen benämnd *governance*. NPM innebär att den offentliga tjänsteproduktionen läggs ut på aktörer i andra och tredje sektorn, samtidigt som *governance inkluderar* intressenter i direkta diskussioner rörande frågor som berör dem (se ex. Bevir 2009). En tredje faktor är den redan påtalade nya regionalpolitiken, som strävar efter att få till stånd utveckling utgående från regionala styrkor snarare än regional utjämning. Ett exempel är att nationella innovationssystem i den ekonomiska litteraturen fått ge vika för de mer effektiva regionala innovationssystemen (Tödtling et al. 2013).

Det kan konstateras att regioner idag är centrala aktörer i de flesta moderna staters territoriala styrning. Inte minst har regionen manifesterats genom den ekonomiska politiken, som tidigare lyfte fram statliga utvecklingsprogram och innovationssystem, men som nu lyfter fram betydelsen av lokal utveckling och regionala innovationssystem. Det finns allt fler regioner som aktivt konstrueras: de ekonomiska argumenten för storhet, större än de lokala samhällen som regionerna består av, och likaså argumenten för litenhet, mindre än den nationsstaten som består av en diversitet av "ekonomiska regioner" med olika tyngdpunkt på till exempel kompetens och företagande – gör att det uttryckligen funnits ett behov av en mellannivå mellan det lokala och det nationella. Till det här kommer kulturella strävanden där minoriteter, ofta på språklig basis, velat skapa gemenskaper också baserade på ett eget territorium. Hofstad & Hansen (2016), som studerat fylkeskommunernas roll i Norge, menar att regionalt ledarskap underlättas av en stark regional identitet, men att engagemanget för regionen ändå kan växa fram över tid. Det här gäller särskilt om regionen står för någon konkret nytta för invånarna, till exempel som tillhandahållare av välfärdstjänster.

Ovanstående beskrivning är i korta drag kontexten för de svenska regionsträvandena, som fick sin början med experimenten i Skåne och Västergötland i slutet på 1990-talet. Experimenten permanentades senare och har fått flera efterföljare.

Regionbildningen i Sverige

De kommunala och regionala omstruktureringarna i Sverige visar på två typer av logiker som skiljer sig åt på ett grundläggande sätt. Den kommunala omstruktureringen gjordes uppifrån, det vill säga genom att beslutsfattare på statlig nivå såg ett behov av att förstora de lokala enheterna och genomförde reformen med mycket begränsad möjlighet för kommunerna att

komma med inspel. Ett annat kännetecken var strävan efter symmetri, vilket samtidigt också motiverade en stark styrning av processerna. Den centrala orsaken till kommunreformerna var utbyggnaden av välfärdsstaten och urbaniseringen. De regionala försöken har istället drivits nerifrån-upp, av regionala och lokala eliter med en strävan efter regional ekonomisk utveckling och konkurrenskraft, och strävandena har resulterat i en asymmetrisk regionstruktur. Det är således den ekonomiskt grundade logik som beskrivits ovan som varit drivande, att funktionella regioner, näringslivsutveckling och kluster ska ges utrymme och att administrativa gränser inte ska verka hindrande på utvecklingen. På så sätt har de ekonomiska förutsättningarna varit den drivande faktorn snarare än förutsättningar för att anordna service (Hermelin & Wänström 2017). Det här är dock bara en del av sanningen. Under 2000- och 2010-talen har 14 landsting fått regionstatus (enligt Lag 2010:630) i Sverige, vilket bland annat betyder att de tilldelats regionalt utvecklingsansvar, och frågan om den regionala nivåns struktur är i allra högsta grad ännu levande i Sverige. En lång rad utredningar har gjorts, både på regional och nationell nivå. Många regionbyggen har lyckats medan andra stupat på politiska konflikter. I det följande ska ett urval av erfarenheter från de regionala processerna återges.

En utgångspunkt för de svenska regionala processerna är således att de varit lokalt och regionalt drivna snarare än styrda ovanifrån, vilket är en starkt påverkande faktor vad gäller hur processen utformats såväl som dess utfall. Särskilt viktigt är det att hålla det här förhållandet i minnet när de finska mer toppstyrda regionförsöken studeras senare. Kommuner ser ofta en rad fördelar med att öka det regionala samarbetet. Det finns rent ekonomiskt betingade motiv på så sätt att samordning och synergieffekter anses ge ekonomiska besparingar och ge bättre utrymme för utvecklingsinitiativ. En starkare regional nivå anses också kunna ge bättre förutsättningar för att lösa strategiska politikproblem i samband med anordning av kollektivtrafik, utbildning, vård, omsorg och infrastruktur. Många kommuner ser också konkurrensfördelar gentemot andra regioner, genom att kunna uppvisa enighet i förhandlingar om infrastruktursatsningar med staten, eller om att erhålla EU-utvecklingsmedel (Johansson et al. 2017:41-43).

Tabell 1. Fördelar och nackdelar med att arrangera den offentliga förvaltningen i regioner, enligt erfarenheter av fallstudier i Sverige.

Positiva faktorer	Negativa faktorer
Samordning och synergieffekter	Etablerade samarbeten sektorsvis motarbetas
Bättre utrymme för utvecklingsinitiativ	Kommuner kan bli nya gränsregioner/periferier
Bättre förutsättningar för att lösa strategiska politikproblem i samband med anordning av kollektivtrafik, utbildning, vård, omsorg och infrastruktur	Möjligheterna till regionalutveckling och framtidsriktande satsningar kan vara mycket ojämna mellan regioner
Konkurrensfördelar gentemot andra regioner om statliga och EU-medel	Nya administrativa gränser kan försvåra samarbeten över gränsen
En lokal nivå med bestämmanderätt bibehålls	Sjukvårdsfrågor riskerar bli dominerande
	Maktassymetri mellan stora och små kommuner
	”Omväg” till makten (regeringen eller EU)

Det har även identifierats en rad negativa faktorer och utmaningar som regionbildningarna i Sverige har fått tampas med (se Tabell 1). Ett exempel är att möjligheterna till regionalutveckling kan vara mycket ojämna, på grund av att statens satsningar inte är jämnt fördelade. Eftersom kärntanken i den svenska regionbildningen är att samla olika aktörer för att bygga vidare på varje regions styrkor, eller åtgärda utmaningar, kan det sammanhållande kittet bli för svagt, det vill säga, det tycks behövas framsiktande satsningar för att kommuner och regioner ska ha incitativ till att öka samarbetet (Hermelin & Wänström 2017). Den 1 januari 2015 omformades landstinget Östergötland till Region Östergötland, en regionbildningsprocess som en forskargrupp (Hermelin & Wänström 2017) studerat och dragit slutsatser om vilka faktorer som verkade hindrande på regionbildningen. Liksom i övriga regionbildningsprocesser i Sverige var kommunerna centrala aktörer, och rapporten fokuserar särskilt på samspelet mellan kommunerna och den blivande regionen. En orsak till att kommunerna var skeptiska till en starkare regional nivå var att det fanns en oro för att etablerade samarbeten, i synnerhet inom sjukvården, skulle behöva brytas för att kunna bygga upp något nytt. Vissa kommuner visade också ovilja eftersom de inte ville att deras kommun skulle utgöra den nya regionens yttre gräns, eftersom dessa kommuner, både i söder och norr, befarade att samarbetena söderut respektive norrut som en följd skulle äventyras. Till det här hörde också inarbetade politiska kontaktnät och nätverk som på samma sätt ansågs bli satta på spel. Vissa kommunala företrädare var rädda för att sjukvårdsfrågor skulle bli för dominerande i regionen och riskera att tränga undan utvecklingsfrågorna. En oro fanns också över skillnaden i organisationskultur mellan stora och små organisationer. I grunden ska förhållandet mellan politiker och tjänstemän ju vara hierarkiskt, men i praktiken är rollerna ofta överlappande som en följd av professionalisering. I praktiken betyder det här att i större organisationer som landsting och stora kommuner ger politiker enbart riktlinjer till tjänstemännen, medan politiker i större grad också deltar i planerings-, besluts- och implementeringsprocesserna i små organisationer (Montin 2014). Det här förhållandet upplevs som problematiskt då förvaltningen omformas eftersom frågor följaktligen kan vara politiska i en kommun samtidigt som de inte är det på den regionala nivån. Bland de kommunala företrädarna fanns det en oro för att regionerna skulle köra över kommunerna, eftersom det ansågs att deltidspolitiker lätt blir överkörda av erfarna tjänstemän som är heltidsanställda och har utbildning på området (Hermelin & Wänström 2017:40).

En faktor som visat sig vara avgörande för inställningen till regionbildningar har varit kommunernas storlek, dock med varierande utslag. Små kommuner är ofta skeptiska till regionbildningar då de ofta inte har resurser att påverka och driva sådana processer och riskerar därför bli dominerade av regioncentrum (Johansson et al. 2017). På samma sätt är regionutveckling en komplex och tidskrävande uppgift som är svår att hantera för små kommuner. Små kommuner kan också oroa sig för att tappas bort i den stora regionala helheten, som rymmer flera olikartade strukturer som inte har någon motsvarighet i den lilla kommunen. Samtidigt kan stora kommuner ha få incitament att ingå i förbund med små kommuner, eftersom de stora ofta redan besitter tillräckliga underlag för utveckling, utbildning, vård och andra verksamheter. I Östergötland identifierades ett starkt samband mellan kommunens storlek och inställning till regionbildningen. Här var det istället de stora kommunerna som såg sina etablerade positioner som regionala centra som hotade, medan de

små kommunerna ville ha samarbeten för att klara av sina uppgifter (Hermelin & Wänström 2017:40-41). Företrädare för större kommuner uttryckte att de mindre kommunernas samarbetsbehov "får de lösa på annat sätt". Johansson et al. (2017) drar slutsatsen att det råder stora maktasymmetrier mellan kommuner av olika storlekar i regionerna, vilket kan bli en starkt hindrande faktor i regionbildningar.

Det har även gjorts ansatser till mer symmetriska regionstrukturer i Sverige, till exempel Ansvarskommitténs betänkande (Ansvarskommittén 2007), med syftet att åstadkomma regioner med liknande befolkningsmässiga resurser och därmed göra strukturen mer jämlik. Lidström (2017) kommer dock med en rakt motsatt argumentation, då han hävdar att regioner med "lika förutsättningar" i form av befolkningsunderlag i själva verket är ett upplägg som kommer att ge storstadsregioner ytterligare en skjuts att växa. Lidström jämför med den tidigare kommunala indelningen, vilken särskilde mellan städer, köpingar och landskommuner med olika uppgiftsfördelning. Den här indelningen blev irrelevant i Sverige då den stora kommunsammanslagningen i praktiken gjorde att alla kommuner kom att bestå av både tätort och landsbygd. Lidström föreslår dock en liknande regional indelning, framförallt motiverat med urbaniseringsaccelerationen som gör att storstäder och universitetsstäder med omland växer allt snabbare medan förlorande regioner glider in i en ond spiral av tillbakagång. Lidström föreslår nio stadsregioner i Sverige, som skulle rymma 86 procent av befolkningen, medan landsbygdsregioner skulle innefatta resterande 16 procent av befolkningen och 75 procent av landytan i utrymmena mellan stadsregionerna. I tillväxtregionerna brottas man med att bygga tillräckligt med bostäder och hinna producera tillräckligt med offentlig service, medan avfolkningsregionerna kämpar med vikande befolkningsunderlag för sina tjänster. Lidström menar att en asymmetrisk regionindelning med stads- och landsbygdsregioner skulle kunna motverka de här tendenserna genom att det skulle kunna ge bättre möjligheter till satsningar på sådant som behövs i respektive område. Storstadsregionerna skulle i större utsträckning få förlita sig på sin egen tillväxtkraft, medan landsbygdsregionerna skulle förväntas behöva mer riktat stöd. På så sätt skulle det kunna ges bättre möjligheter till att ta vara på urbaniseringens tillväxtkraft, medan rurala områden får mer medel till utvecklingsinsatser. Landsbygdskommunerna skulle i den här modellen få fler uppgifter eftersom de opererar på större områden, medan stadsregionerna, som rent funktionellt växer samman allt mer i takt med deras tillväxt, kan ta över fler uppgifter från de enskilda kommunerna. Lidström menar att den asymmetriska modellen skulle bejaka urbaniseringens utvecklingspotential samtidigt som landsbygdsregionerna skulle ges förutsättningar att utvecklas på egna villkor.

Förhållandet kommun, region och stat

Förvaltningsreformerna i Sverige har varierat genom att de skapat både starkare kommuner och regioner samt mer eller mindre asymmetriska strukturer. Det som varit gemensamt är dock att de påverkat den vertikala maktstrukturen. Stora och små kommuners intressen, på olika avstånd från regioncentrum, är helt enkelt olika. Små kommuner har svårighet att delta i de stora kommunernas utvecklingsstrategier och söker sig därför ofta till mindre samarbetsnätverk, ofta med de likaså små grannkommunerna. Av den anledningen har modeller för subregioner kommit att användas, bland annat i Skåne, där regionens fyra "hörn"

fått en viktig informell roll. En grundläggande faktor som också uppmärksammas i de svenska regionbildningsprocesserna är förhållandet och samspelet mellan den regionala och den kommunala nivån, där subregioner är ett exempel på utfall. Lokalt självstyre i Sverige är, liksom i Finland, skyddat av grundlagen. Landstingen har varit direktvalda och starkt präglade av hälso- och sjukvårdsuppgifter medan kommunernas ansvarsområden varit betydligt bredare (Pettersson 2006). Johansson et al. (2017), hänvisande till Kantor (2006), menar att nationella politiska system med starkt lokalt självstyre kännetecknas av att kommunerna själva bedriver förhandlingar med den nationella nivån, och benägenheten att själva förhandla med högre nivåer, som exempelvis EU, eller med andra utomstående aktörer som utländska kommuner, regioner eller företag, är likaså hög. Johansson menar att kommunernas vana att själva sköta kontakterna utåt gör att de generellt är skeptiska till att samordna sina intressen till en regional nivå. Det är helt enkelt svårt att motivera varför kommunerna ska investera tid och resurser till att bygga nya regionala strukturer för att gå en omväg till statsmakten eller andra aktörer.

Andersen & Pierre (2010) menar i det här sammanhanget att den regionala strukturen är tätt sammankopplad med både den nationella och den lokala och att samspelet dem emellan måste inkluderas i en analys om den regionala nivåns roll ska förstås. Till exempel utvecklingsfinansiering kan ha stark inverkan på relationen mellan nivåerna, genom att ge incitament till mellankommunal samverkan, eller genom att stärka kommuner och regioner på bekostnad av nationalstaten. Den svenska regionbildningsmodellens karaktär, det vill säga att växa fram organiskt snarare än styras av nationella direktiv, har gjort att det funnits krav från kommunernas sida på sambestämmande, snarare än att regionerna får ett oantastat inflytande över kommunerna. Till exempel i Östergötland förutsatte aktörerna därför att samarbetsforum mellan regionen och kommunerna skulle etableras. Ett samarbetsavtal ingicks där det sades att regionen skulle ha ansvar för att säkerställa samverkansarenor på områden som vård och omsorg, kollektivtrafik, kultur, kompetensförsörjning, företagande och attraktivitet (Hermelin & Wänström 2017:40-41). Samarbete mellan kommunerna och landstinget har försiggått under decennier inom vård och omsorg, och kommunala representanter menar att samarbetet med tiden utvecklats till att bli jämställt. En viktig faktor för kommunerna har varit en välorganiserad samordning mellan kommunerna, för att de ska kunna tala med gemensam röst gentemot regionen. För att få acceptans för regionbildningen i Västra Götaland beslöts det att kommunerna skulle vara en formell del av regionens beslutsstruktur, vilket resulterade i ett väl utarbetat samarbete mellan den kommunala och regionala nivån. Huvudstäderna i regionerna förlades samtidigt inte till Malmö i Skåne eller Göteborg i Västra Götaland, för det ansågs finnas en risk för att regionerna skulle uppfattas enbart som de stora städernas förlängning. Istället blev Kristianstad respektive Vänersborg säten för regionstyrena (Lidström 2010). I exemplet Östergötland såg kommunerna en nytta med en regional samordning av insatser, men förväntade samtidigt en dubbelriktad vertikal relation och att regionen skulle ha kommunernas behov som utgångspunkt (Hermelin & Wänström 2017:39). De norska fylkeskommunerna är en intressant jämförelsepunkt, eftersom de innehaft det regionala utvecklingsansvaret under lång tid. Fylkeskommunerna utför sitt ledarskap gentemot kommunerna genom en partnerskapslogik snarare än ett hierarkiskt styrande (Hofstad & Hanssen 2015). Att diskutera fram lösningar med kommunerna har

ansetts vara en mer framkomlig väg än att styra med direktiv. Det har visat sig att ekonomiska incitament till partnerskap och samarbeten är mycket viktigt för fylkeskommunerna för att kunna mobilisera aktörer. Projektmedel har här varit särskilt viktigt för att kunna involvera kommunerna (Difi 2014). Det här gäller även fylkeskommunens roll som samordnare av folkhälsoarbetet, där tillhandahållandet av projektmedel verkat som incitament för kommunala samarbeten.

Erfarenheterna från Sverige visar följaktligen att en process som utgår från kommunerna också gör att kommunerna sannolikt fortsätter att inneha en central position i den offentliga förvaltningen (Johansson et al. 2016). En viktig aspekt blir då också samspelet mellan kommuner och regioner. Det som varit centralt för den senaste regionbildningen i Sverige har varit utvecklingsfrågor, vilket är ett område där de regionala frihetsgraderna är stora i jämförelse med till exempel vård och omsorg. För att regionens utvecklingsstrategi faktiskt också ska förverkligas är det på det här området än mer avgörande att kommunerna följer den valda linjen, vilket i praktiken innebär att det behövs en hög nivå av förankring genom gemensamma arenor och mötesplatser (Johansson 2005). Att samverkan mellan regioner och kommuner ökat i Sverige visas genom att upprättandet av så kallade strukturbilder² för regionerna också får genomslag i kommunerna genom att de i sina översiktsplaner allt mer inkluderar ett regionalt perspektiv (Boverket 2014).

2.2.3 Centraliseringsreformer i Finland

Den finska kommunala strukturen har samma historiska utgångspunkt som den svenska genom att Finland behöll den svenska lokala förvaltningsstrukturen baserad på sockenförsamlingarna efter Finska kriget 1809, och fick sedan sin första kommunala lagstiftning år 1865 med den svenska motsvarigheten som förlaga (Prättälä 2012). Sandberg (2010) beskriver debatten om den offentliga förvaltningens utformning i Finland som bestående av två tvister. Dels frånvaron av en regional förvaltningsnivå. När den finska staten och grundlagen skulle formas kunde inte de ledande politiska aktörerna enas kring den här frågan, vilket resulterade i att det inte skapades någon regional nivå, men möjligheten att forma en sådan skrevs samtidigt in i både den ursprungliga grundlagen liksom i dess uppdatering år 2000. Den andra tvisten har rört antalet kommuner. Det är värt att komma ihåg att Finland var en starkt rural nation med bofast befolkning i början av 1900-talet, då endast 12,5% av invånarna levde i städer och 95 % bodde i det område som de blivit födda (Paasi 1986). Det är därför förståeligt att antalet lokala enheter blev högt i ett land med stora geografiska avstånd, och förblev så under hela mellankrigstiden. Vid åren för nationens grundande var antalet kommuner i Finland omkring 520 stycken, medan antalet år 1955 var 547.

Inspirerad av den svenska kommunutredningen på 1950-talet, och med ett liknande tryck på att skapa starkare kommuner som klarar av allt mer omfattande välfärdsuppgifter, föreslog en statlig kommission kommunsammanslagningar år 1965 med ett krav på en minimistorlek på 8 000 invånare per kommun. Kommunerna bjöd dock upp till motstånd, först och främst genom ett av de tre dåvarande kommunförbunden, förbundet för landsbygdskommuner

² Regionala strukturbilder är en gemensam strategi för vad som regionalt önskas uppnå.

Maalaiskuntien liitto. Landsbygdskommunernas förbund motsatte sig alla former av tvingande sammanslagningar, medan *Finlands stadsförbund* samtidigt godkände sådana i vissa fall. Politiskt var det ruralt anknutna Centerpartiet det mest motvilliga till sammanslagningar. Något nationellt beslut om tvingande sammanslagningar kunde som ett resultat av motståndet aldrig genomföras. Den finska kommunsammanslagningen fick följaktligen, i motsats till den svenska, drag av asymmetri. Initiativet gjorde att en del frivilliga sammanslagningar genomfördes: under perioden 1964-1977 minskade antalet kommuner från 546 till 464. Sandberg (2010) menar att en central hindrande faktor till att resultatet av processen ändå blev relativt magert var just det att de rurala kommunerna hade en egen intresserepresentant i *Maalaiskuntien liitto*. En följd av erfarenheterna blev också att lagen skrevs om år 1977 till att förordna att kommunsammanslagningar bör genomföras på frivillig väg.

Således, medan Sverige genomförde två omfattande kommunförstoringar under 1950- och 1970-talen, blev den finländska kommunala förvaltningscentraliseringen i jämförelse modest. Istället kom kommunala samarbeten, kommunförbund, att bli en väl använd lösning för att få till stånd tillräckliga befolkningsunderlag för välfärdstjänster. De första frivilliga kommunförbunden bildades på 1930-talet, och på 1950-talet lagstodgades det om obligatoriska kommunförbund för hälsovården (Tiihonen & Tiihonen 1984). Frivilligt ingångna regionplaneförbund växte fram på 1940- och 1950-talen för att slutligen bli obligatoriska år 1968 (Isaksson 1985). De här kommunförbunden, senare benämnda samkommuner, har utgjort de enheter på regional nivå som haft lokal förankring i Finland. En utvidgad landskapssjälvstyrelse har dock återkommande utretts och föreslagits – i stort sett varje årtionde efter Finlands självständighet har frågan utretts av olika kommittéer (Westerlund 1989). Idén om statlig enhetlighet har dock varit förhärskande, vilket gjort att de statligt kontrollerade länsstyrelserna haft det slutgiltiga ansvaret för den regionala nivån. I praktiken har dock tyngdpunkten på den offentliga servicen legat på kommunerna: välfärdsstaten byggdes stegvis upp genom kommunerna i sådan utsträckning att så mycket som 63 procent av de offentliga utgifterna var kommunala år 1993 (Rose 1996).

Den offentliga förvaltningen kom att reformeras på 1990-talet, då en omfattande regionreform försvagade och förstörde länsstyrelserna och omformade regionplaneförbunden till landskapsförbund med regionalt utvecklingsansvar. Centerpartiet hade då varit drivande i ett försök att skapa självstyrande landskap, men resultatet blev återigen en politisk kompromiss. Reformen drevs liksom i Sverige på av olika omvärldsförändringar, som globaliseringen, det stundande EU-medlemskapet, utvecklingen mot NPM och governance, samt den ekonomiska krisen som tvingade förvaltningen att se över sin struktur. Landskapsförbunden var dock fortsättningsvis ägda av kommunerna, som fortsatte att vara de centrala lokala förvaltningsenheterna. Så här i efterhand kan reformen dock ses som ett halvt steg mot en lokalt förankrad regional nivå med landskapsförbunden som hållfast punkt. Reformen, tillsammans med EU-inträdet och tillgången till regionalt riktad utvecklingsfinansiering, innebar i praktiken en decentralisering av befogenheter från staten till den regionala nivån (Nordberg 2017:91-126). Även om de statliga organisationerna var de som i sista hand beviljade utvecklingsfinansiering, så innebar särskilt den EU-finansierade regionalpolitiken

att det öppnades upp större möjligheter för regionutveckling initierad nerifrån, vilket kan betraktas vara i linje med den ekonomiska logiken med regionala tillväxtcentrum som redan beskrivits. Sandberg (2016) konstaterar att regionstrukturen genom sitt fragmenterade governance-upplägg för regionutveckling öppnade upp för olika aktörer att ta initiativ, vilket sammantaget gav potential för en mer aktiv utvecklingspolitik.

Strävandena efter en mer självstyrande regional nivå försvann dock inte i och med 1990-talets reform. Under åren 2005-2015 testades en mer enhetlig regional förvaltningsstruktur och en utvidgad regional självstyrelse i Kajanaland, där regionen kom att samla de olika statliga organisationerna och kommunala samkommunerna under ett folkvalt styre (Haveri et al. 2015). Försöket gav vid handen att samordningen var till nytta för tjänsteproduktionen, men att den regionala utvecklingspolitiken led, dels för att vård- och utbildningsfrågor blev dominerande rent politiskt, dels genom att kommunala motstridiga intressen gjorde att det var svårt att satsa på frågor som var till fördel för regionen på lång sikt, eftersom kortsiktiga vinster för enskilda kommuner framhölls. Haveri et al. menar att det här är naturligt, eftersom vård och utbildning är så påtagliga i människors vardag och att politikerna följaktligen i första hand kontaktas i samband med sådana frågor. Författarna menar att den regionala strukturen samtidigt medförde mindre tolerans för olikheter mellan kommunerna, till exempel att serviceutbudet bör vara så jämnt som möjligt. Det här ledde bland annat till att ifall någon typ av service skars ner i en kommun så riktades utvecklingsmedel dit som kompensation. Det här upplägget kritiserades för att det försvårade gemensamma utvecklingsinsatser och var ogynnsamt för regionen som helhet. På det här sättet flyttade den traditionella kommunala politiska konflikten mellan service- och utvecklingssatsningar till den regionala nivån, med service som den del som gynnades, medan utvecklingssatsningar missgynnades. Haveri et al. drar slutsatsen att det är svårt att samla olika typer av uppgifter i en typ av organisation. Regionexperimentet i Kajanaland byggde upp en hierarkisk struktur som försvårade nätverksbyggande och särskilt deltagandet av privata och frivilliga sektorn i utvecklingsinsatser. Författarna hänvisar till Storper & Wharf (1997) och Rylander & Tallberg (2015) som menar att organisationer som sysslar med innovation och utveckling inte tjänar på att vara politiska. I norska utredningar på fylkeskommunernas roll (Hofstad & Hanssen 2015) påtalas däremot behovet av ansvarsutkrävning även på det här området. Haveri et al. föreslår att den regionala utvecklingspolitiken inte bör samsas med servicefrågor i en direktvald regional organisation, vilket för tankarna till de indirekt valda landskapsförbund som redan verkat i Finland under ett par decennier.

Under tiden hade kommunstorleken i stort sett hållits intakt, men i början av 2000-talet växte igen en mobilisering fram, vilken också lyckades genomföra en omfattande kommunsammanslagning. Under tidsperioden efter 1970-talets halvt misslyckade försök hade ett missnöje med den kommunala strukturen funnits kvar på många håll. Den kommunala kostymen var i många fall för liten och funktionella mönster bröts ofta av kommunala gränser. Samkommunerna fungerade i sig själva men kommunerna upplevde att de hade liten kontroll över deras verksamhet. Även i demokratiska termer var samkommunerna problematiska eftersom den direkta legitimiteten saknades då de styrdes indirekt genom kommunerna. Sandberg (2010) identifierar en rad omständigheter som gjorde att det fanns öppning för

förändring i början av 2000-talet. För det första hade det sedan det senaste försöket skett en omfattande befolkningsomflyttning. År 1960 bodde 56 procent i tätt bebyggda områden medan motsvarande andel var 82 procent år 2000. Det här ledde förstås också till att det rurala politiska underlaget hade försvagats. Från 1966 till 2007 ökade samtidigt den så kallade finska tillväxttriangelns (mellan Helsingfors, Åbo och Tammerfors) representation i riksdagen från 41 till 51 procent (Sandberg 2010:48). För det andra växte det inom det traditionellt rurala Centerpartiet fram en liberal urban falang, vilken fick allt större inflytande. En tredje faktor var att motståndet från det rurala Maalaiskuntien liitto omöjliggjordes efter en sammanslagning till ett gemensamt kommunförbund år 1993.

En omfattande kommun- och servicestrukturreform (KSSR) sparkades följaktligen igång år 2005. KSSR-reformen motiverades framförallt av den kommunala ekonomins trängda läge och den bekymmersamma demografiska utvecklingen. Befolkningen åldrades överlag och små och perifera kommuner var särskilt utsatta eftersom det i stor utsträckning var den unga befolkningen som flyttade bort. Regeringen fick dock efterhand backa från sina målsättningar med reformen efter starkt motstånd från kommunerna. Ändå genomfördes en del centraliserande reformer, som att ett minimiunderlag av invånare för hälsovård på 20 000 invånare sattes upp, vilket ledde till en del kommunsammanslagningar, samt till att nya samkommuner formades. Vissa mindre kommuner gick in för värdkommunarrangemang. Den asymmetriska kommunala strukturen fortsatte således. Genom reformen minskade antalet kommuner med ungefär en fjärdedel till lite under 300.

På den regionala nivån genomfördes parallellt ytterligare en regionreform (ALKU) som sammanslog sex statliga enheter till två, samtidigt som landskapsförbundens position stärktes genom att de fick ett mer övergripande samordningsansvar för den regionala utvecklingen. Grundstrukturen kvarstod dock, med makten delad mellan kommuner och staten medan den regionala nivån fortsatte vara oenhetlig med kommunalt styrda landskapsförbund och statliga NTM-centraler och regionförvaltningsverk. Under det senaste försöket, Landskaps- och vårdreformen, gjordes ett försök att slutligen skapa mer enhetliga regioner med egen makt genom direktvalda fullmäktigen. Motståndet och oron liknade det som visat sig i de svenska regionförsöken.

2.2.4 Sammanfattning

Går det att dra några långtgående slutsatser av de centraliseringsreformer som beskrivits ovan? Är större förvaltningsorganisationer alltid att föredra, eller har den lilla flexibla organisationen de största fördelarna? Eller borde vi frångå de sektoröverskridande organisationerna för att istället konstruera sektorspecifika samkommunliknande sammanslutningar? Erfarenheterna från Sverige, Finland och annanstans ger olika svar på de här frågorna. Till exempel Kajanaland-försöket och regionprocessen i Östergötland ger vid handen att det är problematiskt att skapa stora organisationer där den resursslukande vården samsas med andra uppgifter. Å andra sidan är det precis sådana organisationer som åstadkommit i regionförsöken i Sverige, till exempel i Skåne och Västra Götaland, med viss framgång.

Erfarenheterna av stora kommunsammanslagningar är likaså splittrade. En övertygande kritik har riktats mot att skapa stora organisationer för en typ av verksamhet som kräver det och samtidigt samla också andra verksamheter under samma tak, fastän ett mindre sammanhang skulle passa bättre för dessa. Samtidigt står det klart att små organisationer är sårbara. Ett fåtal dyra patienter eller en plötslig förlust av en kompetent medarbetare kan vara svåröverkomliga händelser. Samtidigt påstås det att en mångfald av småskaliga samarbets- och organisationsformer å ena sidan ger flexibilitet och å andra sidan är svåröverskådligt och svårstyrt. Ändå är det förstås så att det existerar en optimal undre gräns för en organisations storlek, men det är svårt att definiera var den är och för vilken verksamhet.

Det är således inte möjligt att dra definitiva slutsatser i den här frågan. Syftet med att lyfta fram erfarenheterna av tidigare centraliserande reformer är heller inte att slå fast vad som är bättre och sämre, utan att ge en bakgrund till hur centraliserande reformer motiverats, hur de genomförts och vilka resultat som går att tyda. Regionexperimenten i Sverige tyder dock på att det finns ett särskilt värde i att regioner får växa fram "organiskt" snarare än att de konstrueras ovanifrån. Resultatet blir en oenhetlig regionstruktur, men förfarandet har gjort att mekanismer har byggts in som hanterar de negativa följderna av centraliseringen. Förhandlingen mellan aktörerna i regionen, i första hand kommunerna, har lett olika typer av kompromisser, eftergifter och kompenserande element. Ett exempel är att vissa befogenheter har getts åt subregioner med specifika gemensamma intressen. I Västra Götaland är kommunerna en formell del av regionens beslutsstruktur. I både Skåne och Västra Götaland förlades huvudstaden till en mindre stad för att undvika att den nya regionen skulle upplevas som den största stadens region. I flera regioner deltar kommunerna aktivt i regionens utvecklingsplanering. Med de här mekanismerna förbättras den stora organisationens legitimitet, samtidigt som den lokala nivån kan bibehålla en viss handlingskraft.

En slutsats som i alla händelser kan dras är att den optimala storleken för förvaltningsorganisationer varierar, enligt situation och verksamhet. En rad omständigheter spelar in, som sociala, kulturella och ekonomiska omständigheter. Över tid kan förutsättningarna också förändras. En faktor som, något överraskande, ofta spelar en underordnad roll är geografin. Landsbygdsutveckling är ett koncept, ett forskningsfält och ett politikområde som ytligt sett verkar fokusera på landsbygdens förutsättningar, men det är i själva verket en metod för att uppfatta och hantera just de förutsättningar geografin sätter för samhällsutvecklingen. Ett relativt nytt begrepp i det här sammanhanget är landsbygdssäkring. Nästa kapitel beskriver det här begreppet i syfte att ge det en nödvändig omformning.

3. Landsbygdssäkring – ett behövligt koncept i en föråldrad kostym

Centralisering och förvaltningsreformer som syftar till att skapa större och starkare strukturer leder oundvikligen till att geografin blir en faktor att räkna med. Efter en lång tid av akademisk verklighet där geografin antytts få en allt mindre roll – i en moderniserad, globaliserad och digitaliserad värld – har intresset för geografins betydelse småningom börjat växa. Begreppet landsbygdssäkring, å andra sidan, är tänkt att vara ett verktyg för att beakta konsekvenserna för landsbygdsområden, men de geografiska termerna är bristfälliga i begreppets förståelse och implementering. Det här kapitlet ska diskutera hur landsbygdssäkringen som begrepp kan och bör utvecklas. Den här diskussionen inleds med att introducera två andra begrepp, spatial justice och social innovation.

3.1 Spatial rättvisa

Mänskliga aktiviteter kräver oundvikligen utrymme, aktiviteterna sker alltid på en specifik plats (Soja 2010). Spatial justice är i sig ett svåröversatt begrepp: en direkt översättning, spatial rättvisa, är svår att greppa. I korta ordalag handlar det om hur rättvisa ska uppnås utgående från de geografiska förutsättningarna, samt platsens specifika omständigheter. Spatial justice ska ses som en förlängning, eller utvidgning, av det mer kända begreppet social justice, social rättvisa. Soja (2010, s. 16) argumenterar för att förståelsen av social rättvisa bör utvidgas eftersom "vi är lika mycket spatiala som temporala varelser" (min översättning). Med det här menar Soja att tiden, historien, tillsammans med sociala aspekter är de två faktorer som vetenskapen liksom samhällets institutioner och byråkrati tar hänsyn till, medan geografin är något som ofta inte beaktas. Roberts & Green (2013) menar på samma sätt att både den offentliga förvaltningen och den vetenskapliga diskussionen präglats av en "geografisk blindhet". Det nyvaknade intresset för spatial justice handlar således om att argumentera för en mer nyanserad uppfattning av verkligheten, att vetenskapen och den offentliga förvaltningen bör mäta och analysera verkligheten i tre dimensioner, den sociala, temporala och spatiala, inte enbart de två första.

Soja använder begreppet "friction of distance", avståndets friktion, för att förklara varför människan har ett "avståndsminimerande beteende" och att mänskliga aktiviteter följaktligen har en tendens att koncentreras geografiskt. I den ekonomiska litteraturen finns flera exempel på det här i begrepp som kluster och agglomeration (Storper 2011). Geografisk närhet likställs i den här litteraturen med effektivitet, eftersom att det minimerar produktionskostnader och ger en större benägenhet till teknologiska spridningseffekter och lärande mellan aktörer. Urbaniseringen är ett annat exempel: samhällets utveckling har på det stora hela karaktäriserats av att människans bosättningar koncentreras allt mer.

Det finns otaliga exempel på fall där orättvisor är uttalat spatiala, det vill säga att de inte är enbart socialt och historiskt betingade, utan de har samtidigt också en geografisk dimension. Kolonialismen, apartheidpolitiken, gerrymandering och gated communities är några exempel. Spatial justice är ett begrepp som utarbetades på 1970-talet i urbana områden för att beskriva hur missgynnade stadsdelar formas. Dikeç (2001, s. 1797) beskriver hur det är just den geografiska organiseringen som formar sådana områden, till exempel genom att

bostadsbyggandet, transportsystemen eller den lokala servicen på ett eller annat sätt är olämplig. Som en konsekvens har befolkningen i sådana områden svårigheter att delta i samhället på jämlika grunder – generation efter generation kan ha svårigheter att flytta till "bättre" områden. Dikeç (2001, s. 1798) menar att spatiala omständigheter på så sätt "inte bara förstärker utan till och med reproducerar orättvisor genom att sociala ojämlikheter och problem stabiliseras" (min översättning).

Dikeç menar att Davies (1968) var den första som länkade samman rättvisa med geografin. Ända sedan John Rawls (1971) introducerade sitt koncept *distributional justice* har distributionen, fördelningen, av resurser haft relevans också för det geografiska perspektivet på rättvisa. En vändpunkt för den insikten var Iris Youngs (1990) bok *Justice and the Politics of Difference* som lade fram förslaget att orättvisa "bör definieras i termer av förtryck och dominans, snarare än distribution" (min översättning). Dikeç bygger i sin tur vidare både på Youngs tolkning och Henri Lefebvres idé om *right to the city*, det vill säga att alla som bor i en stad har likvärdig rättighet till den. Dikeç förtydligar den här teoribildningen med att den rättigheten inte bara omfattar en rättighet att på olika sätt delta i stadens utveckling, utan att det måste vara fråga om en "enabling right", en möjliggörande rättighet. Med andra ord gör förtryck och dominans att rättvisa inte kan förverkligas bara genom att ge rättigheter, utan samtidigt måste det ombesörjas att de platser som upplever orättvisor faktiskt också i praktiken har likvärdiga möjligheter att delta i samhället. Det handlar alltså om kapaciteten att forma politiska alternativ till den rådande utvecklingen, att en plats har en reell möjlighet att inverka på hur dess framtid formas.

Soja (2010, s. 18) menar samtidigt att den spatiala dimensionen av människans liv bör förstås som en "komplex social produkt". Människans "levda utrymme" konstrueras av både fysiska och mentala faktorer, den "socialt levda historien" flätas ihop med det fysiska omkring oss, och på så sätt formar vi "våra biografi och geo-historia" (min översättning). Det här kan te sig komplicerat men är egentligen rätt elementärt. Vi har en klar uppfattning om att det är människan själv som skapar sin historia, och det Soja menar är att vi skapar vår geografi på samma sätt. Tänk till exempel på vilken betydelse en bro får för den enskilda människan eller det lokala samhället. Poängen här är att geografin inte är något statiskt – det är något vi kan påverka på samma sätt som vi kan påverka vår historia.

Harvey (1996) menar också att fast rättvisa är sammankopplat med universella begrepp som frihet, jämlikhet och demokrati, så kan det inte finnas någon universell och total förståelse för vad som är rättvist, utan uppfattningen om vad som är rättvist skiljer sig åt från plats till plats. Det här betyder att vad som upplevs som rättvist kommer att vara olika både över tid och från plats till plats, samtidigt som det också går att påverka och modifiera. Rättvisa kan på så sätt sägas vara platsbaserad. Jones et al. (2019:110) föreslår på ett liknande sätt att det krävs en mer pluralistisk förståelse av rättvisa, att vad som är rättvist mer bör handla om valmöjligheter. Farrington & Farrington (2005) föreslår också att social rättvisa endast kan uppnås genom social inkludering, vilket betyder att rättvisa har att göra med befolkningens möjlighet till deltagande i samhället. Sens (2009:326) inflytelserika bok *The Idea of Justice* argumenterar på ett liknande sätt att "det finns en intim förbindelse mellan rättvisa och demokrati" (min översättning).

Andra forskare lyfter fram betydelsen av tillgängligheten (eng. accessibility) till service och olika former av resurser. Farrington & Farrington (2005, s. 5) påstår att möjligheten för människor att delta i samhällsutvecklingen påverkas av fördelningen av resurser, och att "tillgänglighet, eller bristen på den, kan ha påverkan på den här fördelningen" (min översättning). Farrington & Farrington menar också att tillgänglighet inte går att mäta genom statistik, till exempel på trafikströmmar, för människors beteende påverkas av den struktur, de vägar, som redan finns. Tillgänglighet bör därför mätas som *möjligheter*, inte som beteende. Den akademiska litteraturen som handlar om tillgänglighet argumenterar för att tillgänglighet är beroende av subjektiva behov, och att dessa i sin tur formas av inkomstnivåer, demografisk struktur, industristruktur, kultur och värderingar. Smith (1977, s. 63) menar att människors *livschanser* formas av sådana faktorer, tillsammans med placeringen av skolor, hälsovård, butiker med mera. Behoven förändras över tid och med den teknologiska utvecklingen, och därför menar Farrington & Farrington att det är svårt eller omöjligt att fastställa vad behoven är på förhand, och att tillgänglighet därför i slutändan blir en politisk fråga om fördelning av resurser.

Sammanfattningsvis så är rättvisa för det första något som är socialt konstruerat och ser olika ut från plats till plats, för det andra är uppfyllelsen av också geografiskt betingad rättvisa (till exempel i avlägsna landsbygdsområden) i allra högsta grad påverkbar, för det tredje är inkluderingen (dvs. vilka som har möjlighet att delta i samhällsutvecklingen) en avgörande faktor för hur rättvisan uppfylls. På senare tid har begreppet social innovation kommit att användas allt flitigare för att beskriva lokala samhällens möjligheter till egen utveckling. I praktiken handlar social innovation om befolkningens och olika aktörers aktiva deltagande i samhällsutvecklingen. Argumentet som förs fram i det här kapitlet är därför att social innovation är ett relevant begrepp för att förstå på vilket sätt spatial justice kan uppnås i landsbygdsområden.

3.2 Social innovation som en metod för deltagande, social inkludering och spatial justice

Sociala innovationer har blivit något av ett hypat uttryck under senare år. Konceptet har använts som en metafor för övergripande strukturella förändringar i samhället, genom vilka nya institutionella former skapas. Behovet av sociala innovationer uppstår på grund av den naturliga förändring som alla samhällen upplever över tid. Sociala innovationer uppstår på så sätt ur ett socialt behov, lösningen tas fram i det sociala och resultatet är en socialt hållbar lösning som är direkt fördelaktig för det lokala samhället och de lokala invånarna (Marques et al. 2018). Lösningen förbättrar människornas livskvalitet och välfärd. Lösningen är nödvändigtvis inte ny, men den är alltid ny i den specifika lokala kontexten.

Innovation är ett begrepp som framförallt använts när det gäller företagsutveckling, och logiken när det gäller sociala innovationer är liknande. För bägge typerna gäller att en innovation handlar om att existerande element kombineras på nya sätt, ofta genom att lära av idéer och lösningar som finns annanstans. Skillnaden mellan de två är att sociala innovationer uttryckligen har ett socialt värde och att samarbetet och inkluderingen av människor i det

lokala samhällets utveckling är centralt, medan företagsinnovationer enbart siktar på att förbättra företagets prestanda (Pol & Ville 2009).

Bock (2016, s. 555) menar att de flesta definitioner av sociala innovationer lyfter fram att "den centrala tanken bakom social innovation är att det är en process för förändring som baseras på socialt samarbete och socialt lärande, att det är ett svar på obesvarade behov, och att samhället är den arena där den här förändringen ska äga rum". Bock (2016, s. 557) ser social innovation som ett svar på den besparingspolitik som bedrivits i utvecklade länder efter finanskrisen 2008, vilket har gjort att "välfärdsstaten reformerats och dess tidigare princip att tillhandahålla service åt alla medborgare ifrågasatts" samt att "servicen har begränsats och centraliserats, vilket gjort att medborgare i avlägsna områden hamnat i en ogynnsam situation" (min översättning). Det kan handla om allt från nya organisationsformer som inkluderar nya grupper av människor, eller processer som utvecklar den lokala kulturen till lärande och innovativt tänkande (Bosworth et al. 2016). Sociala innovationer kan därför vara både resultatet av en process eller processen i sig. Process-delen handlar om mobilisering av aktörer och att designa och implementera den specifika aktiviteten. Resultat kan till exempel vara en ny metod för kollektivt agerande eller en ny styrningsprincip (Neumeier 2017). Sociala innovationer är på så sätt en handling eller aktivitet som både är ett resultat av och leder till samarbetsprocesser, självbestämmande och politiskt bemyndigande.

Ofta förknippas sociala innovationer med så kallade sociala företag, som har som målsättning att adressera en specifik samhällsutmaning, vilket betyder att det kan röra sig om väldigt olika typer av verksamhet. På landsbygden är det förstås de samhällsutmaningar som gäller just där som sociala företag inriktar sig på. Här kan det till exempel handla om att ett byasamhälle övertar en butik som är på väg att läggas ner, att ett kooperativ ordnar kollektivtrafik där sådan inte ansetts lönsam, eller att ett gemensamt ägt aktiebolag inhyser offentlig hälsovård på ett område där det offentliga inte velat satsa i nya fastigheter. Det är därför möjligt att definiera sociala innovationer som processer där lokalbefolkningen och andra relevanta aktörer deltar och inkluderas direkt i den lokala samhällsutvecklingen. De blir ett lokalt svar på ett lokalt behov, och kan på så sätt sägas adressera spatiala orättvisor. Så långt är frågan om sociala innovationer enkel. Det finns dock skäl att gå djupare in på den problematik som möter försöken att svara på samhällsutmaningar i landsbygdsområden. Vi börjar med att se närmare på behovet av att människor kan delta i samhällsutvecklingen.

Den representativa demokratin mår allt sämre. Allt färre är medlemmar i politiska partier, allt färre röstar i allmänna val, allt fler röstar på partier som beskylls för att vara populistiska, allt fler misstror de offentliga strukturerna. Det står samtidigt klart att vi inte ännu funnit någon fungerande handlingsplan för att adressera den frustration som vissa befolkningsgrupper verkar känna gentemot den rådande samhällsutvecklingen. Ett exempel på en teoribildning som velat adressera det upplevda demokratiunderskottet är den deliberativa demokratiteorin (deliberative democracy theory), som bland annat förordat användandet av så kallade medborgarjuryn, eller medborgarråd, som genom sin sammansättning skulle representera befolkningens (eller specifika befolkningsgruppers) åsikter. Även om det visat sig vara ett fungerande komplement till den representativa demokratin, så har upplägget uppenbara problem. Dels genom att relevansen är oklar (Nordberg 2014): medborgarråden är rådgivande

och det är sist och slutligen de officiella organen som bestämmer. Dels adresserar det inte frågan om *empowerment* (Nikkhah & Redzuan 2009), att människor känner sig förbisedda och icke hörda, att de genom det rådande systemet inte aktivt inkluderas och bemyndigas att delta i samhällsutvecklingen utanför allmänna val (förutom det fåtal som deltar i medborgarråd). En alternativ teoribildning handlar därför istället om att engagera medborgare enligt *intresse* (eng. stake), det vill säga enligt vilka aktörer som kan anses vara *intressenter* (stakeholders) i den aktuella frågan (se Nordberg & Pettersson 2018:21-22 för närmare beskrivning av den här litteraturen). Tanken här är att det direkta deltagandet av intressenter svarar mot kravet på större inkludering och deltagande, och att legitimiteten för beslut på så sätt ska öka. Det största problemet i den här formen av deltagande är att det rådande politiskt-byråkratiska systemet haft svårt att både anpassa sig och acceptera ett mer omfattande direkt inflytande för intressenter.

Det är ändå ett liknande förfarande som under en längre tid förordats av vetenskapen. Den så kallade platsbaserade utvecklingen (place-based development) innebär att utvecklingen ska baseras på platsens specifika egenskaper och vilja. Vilka resurser och möjligheter har varje plats, vilka behov vill och behöver man tillgodose? Det här kräver ingående kunskap om platsens karaktär, och för att få fram sådan kunskap krävs i praktiken ett aktivt deltagande av lokala aktörer och invånare. Platsbaserad utveckling är en central del av EU:s utvecklingspolitik, och har även gjort avtryck i de nationella programmen. Inte minst är fallet så i landsbygdsutvecklingspolitiken, till exempel genom det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2014-2020, där den plats-baserade tanken har en central position. EU:s LEADER-program är ett annat framträdande exempel. Den så kallade "ny-endogena modellen" för landsbygdsutveckling motsvarar i stort sätt LEADER-metoden, och innebär att landsbygdens utveckling ska basera sig på lokala resurser och samarbeten, men att det samtidigt behövs kontakter till externa aktörer som kan bidra med kunskap och resurser som saknas lokalt (Ward et al. 2005). LEADER-metoden har samtidigt kritiserats för att den gynnar redan privilegierade områden och aktörer, eftersom det är sådana som ofta är de som har resurser att producera goda projektansökningar (Skerratt and Steiner 2013; Shortall 2008).

Social innovation har på senare tid introducerats på det här forskningsfältet. Vad bidrar begreppet med egentligen? Neumeier (2012) menar att för att den ny-endogena modellen ska fungera så krävs det att det utvecklas strukturer som gör att den fungerar, strukturer som kan inhysa kreativitet, nya visioner och idéer. Med det här syftar Neumeier på samarbetsplattformar, tillit mellan aktörer och den gemensamma lokala eller regionala identitet som sådana strukturer kräver. De här strukturerna är de som Neumeier menar är sociala innovationer, och förhållandet mellan den ny-endogena modellen och sociala innovationer är då att det senare är det verktyg som det förra behöver för att fungera.

Bock menar samtidigt att social innovation inte bör förstås som någon form av självhjälp, det vill säga ett antagande att det är de lokala samhällena som själva ska ta sig ur sina svårigheter. Enligt ett sådant antagande riskerar social innovation att utsättas för liknande kritik som LEADER-metoden, nämligen att svaga lokala samhällen med stor sannolikhet skulle hamna utanför utvecklingen. Istället, menar Bock, bör social innovation inte bara vara en process på den lokala nivån, utan samtidigt vara ett krav på förändring också på högre nivåer. På det här

sättet menar Bock att social innovation bör ses som en metod för att flytta perspektivet från att uppfatta lokala landsbygdssamhällen som separata verkligheter till att se "en mer föränderlig bild av aktörer som skiftar och funktionella nätverk som arbetar på många platser och både i urbana och rurala verkligheter" (Bock 2016, s. 569). Bock menar således att begreppet sociala innovationer har potential att beskriva landsbygdsutvecklingen som en helhet där initiativ av lokalbefolkningen länkas samman med andra samhällsaktörers agerande på både lokal och högre nivå. Viktiga aktörer i landsbygdsutvecklingen blir då inte enbart lokala föreningar, företag och kommuner, utan också till exempel högskolor, stora nationella företag, staten, bredbandsbolag och hälsovårdsföretag. Jessop et al. (2013) uppfattar social innovation på ett liknande sätt och menar att den sociala innovationen kräver att det finns någon aktör som hjälper till med att sprida goda exempel och sammankoppla olika initiativ. Samhället med dess organisationer och institutioner måste således omstruktureras så att sociala innovationer både tillåts och främjas. Det är således möjligt att tolka Bocks och Jessops visioner för sociala innovationer i landsbygdsutvecklingen som en utvidgning av Neumeiers definition, där sociala innovationer inte bara är verktyg för lokal landsbygdsutveckling, utan för samhället som helhet. Samarbetsplattformar och tillit behövs mellan alla samhällsaktörer. Från landsbygdsutvecklingens perspektiv skulle det här innebära inte bara en bättre kompetens till innovationsutveckling i det rurala, utan också att kunskapen om det rurala skulle öka också bland externa aktörer.

Sammanfattningsvis kan det sägas att sociala innovationer utgör strukturen enligt vilket samhället fungerar efter. Att ta fram nya sociala innovationer innebär att förbättra den här strukturen enligt de förändrade förhållandena. I landsbygdssammanhang har det senaste halvsekle i huvudsak handlat om anpassningen till en ekonomi som allt mindre bygger på primärnäringslivet och där utbildning och boendemiljö fått en allt större roll. Samtidigt, och kanske framförallt i nutid, har det handlat om att anpassa strukturerna efter minskande befolkningsstorlek och ekonomiska resurser. Betydelsen av begreppet sociala innovationer blir då att få verktyg för att stöda och skynda på förnyelsen av de här strukturerna. Det går att göra i det lokalt rurala, men i enlighet med Bock och Jessops förslag borde innovationer av de sociala strukturerna omfatta samhällets helhet. Hur kan sociala innovationer då stödas?

En fördelaktig grund för sociala innovationer att växa fram är dels ett sammanhållet lokalt samhälle med gott om socialt kapital, dels behöver det lokala samhället kontakter till externa resurser. Neumeier (2017) menar att en myndighet, till exempel kommunen eller staten, kan påverka det lokala samhällets "manöverutrymme" genom att ge självbestämmanderätt eller ekonomiskt stöd. Däremot är det svårt att påverka den lokala aktiviteten och benägenheten att skapa engagemang. Förändringar i det lokala har visat sig vara mest framgångsrika om de startas av lokala aktörer som svar på ett direkt lokalt behov, för att det ger de bästa förutsättningarna för att skapa engagemang och stärka den sociala sammanhållningen. Neumeier menar ändå att en extern aktör, som en myndighet, ett företag eller en högskola, kan främja sociala innovationer genom att stödja lokala aktörer med kunskap och resurser, utan att direkt styra vilka initiativ som kommer att tas.

På basen av ett omfattande datamaterial har Neumeier (2017) sammanställt tre faktorer som påverkar utvecklingen av sociala innovationer (se Tabell 2). De två första handlar om att den

specifika sociala innovationen ska vara fördelaktig för lokalsamhället och finna gensvar bland lokalbefolkningen, det måste finnas tillgång till externt stöd i form av finansiering och expertis, och organisationsstrukturen och den juridiska situationen måste tillåta den sociala innovationen. Den tredje faktorn som Neumeier lyfter fram är den lokala kapaciteten att agera, vilket antas bero på dels det sociala kapitalet och den lokala kompetensen, dels på tillgängligheten till arbetsplatser och service.

Tabell 2. Faktorer som främjar eller hindrar utvecklingen av sociala innovationer (Neumeier 2017:37-41).

1) <i>Faktorer som är fördelaktiga för den övergripande innovationsprocessen</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hur fördelaktig är innovationen ▪ Hur väl stämmer innovationen överens med lokala erfarenheter/behov/värderingar ▪ I vilken utsträckning kan innovationen testas i verkliga förhållanden ▪ Hur väl kan resultaten förutses
2) Faktorer som bestämmer "manöverutrymmet" för det nätverk av aktörer som tar fram den sociala innovationen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finansieringsmöjligheter ▪ Stöd av det offentliga (t.ex. i form av rådgivning eller ingång av partnerskap) ▪ Den offentliga organisationsstrukturen (t.ex. försiktighetskulturer, stark sektorseparatoring, fragmenterade resurser och kompetens) ▪ Juridiska förhållanden (vad lagstiftningen hindrar eller främjar)
3) Faktorer som påverkar den lokala deltagandeprocessen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Socialt kapital ▪ Vilja att delta ▪ Deltagarnas kompetens

Anledningen till att spatial justice och social innovation beskrivits här är framförallt att de är begrepp som i forskningen identifierats vara relevanta för att förstå på vilket sätt landsbygdssområden påverkas av den allmänna samhällsutvecklingen, och på vilket sätt en positiv utveckling kan främjas. Landsbygdssäkring har introducerats som en metod för att analysera konsekvenserna av myndighetsbeslut och förvaltningsreformer för landsbygden. I följande kapitel ska den gängse metoden för landsbygdssäkring beskrivas, för att senare speglas mot de idéer spatial justice och sociala innovationer lyfter fram.

3.3 Vad är landsbygdssäkring och vad skulle det kunna vara?

Landsbygdssäkring (fin. maaseutuvaikutusten arviointi, eng. rural proofing) är ett verktyg som introducerats för myndigheter att beakta konsekvenser av beslut för landsbygden. Den bakomliggande tankegången är att de följder ett beslut får kommer att vara olika för till exempel tätorter, stadsnära områden, landsbygd och glesbygd. Landsbygdssäkring är på så sätt ett försök att säkerställa att invånare bosatta överallt i landet får en likvärdig politisk behandling. I praktiken ska således de varierande förutsättningar som råder i landet kunna beaktas i planeringsskedet av politiska beslut. Som benämningen antyder är det ofta konsekvenserna för just landsbygden som negligeras i beslutsfattandet. Verket anses ge möjlighet att se landsbygdsperspektivet i beslut, vilket i praktiken ofta har att göra med de geografiska förhållandena. I fråga om förvaltningsreformer är deras syfte ofta att skapa större organisationer som har möjlighet att inhysa en mer specialiserad och kvalitetsmässigt bättre

kompetens. Med geografiska glasögon kan dock reformen göra att avståndet ökar, tidsmässigt eller kulturellt, för delar av befolkningen, vilket leder till försämrad service eller till och med livsfara. Landsbygdssäkring används i den finska förvaltningen, och i länder som Storbritannien, Norge och Kanada är det också en etablerad metod.

Begreppet landsbygdssäkring har sitt ursprung i den förståelse som växte fram på EU-nivå i slutet av 1980-talet, att ett ensidigt stöd till jordbruket inte är tillräckligt för att utveckla landsbygdsområden. Det direkta jordbruksstödet kompletterades följdriktigt småningom med en bredare riktad finansiering av landsbygdsutveckling. Det här ledde i sin tur till att även medlemsstaterna insåg behovet av att beakta de speciella förutsättningar som råder i landsbygdsområden vid sidan av jordbrukets utmaningar. Storbritannien var tidigt ute och utvecklade kring millennieskiftet en modell för landsbygdssäkring där ett regeringsdepartement har ansvar för att andra departement uppfyller de krav som landsbygdssäkringen kräver (Shortall & Alston 2016:37).

I Finland är Landsbygdspolitiska rådet (MANE) ansvarigt för arbetet med landsbygdssäkring, men själva utförandet ligger liksom i Storbritannien på varje departement. Landsbygdssäkring har i Finland ansetts främja regional jämlikhet och en rättvis behandling av invånarna på landsbygden, samt utgöra en metod för att bevara verksamhetsmöjligheterna på landsbygden. MANE är ansvarig för verktyget i Finland, men landsbygdssäkring är frivillig, vilket har setts som en förutsättning för att den överhuvudtaget ska kunna existera i en redan fullbelastad förvaltning. Frivilligheten har dock gjort att metoden ofta bortprioriteras till förmån för obligatoriska åtgärder (Tillväxtanalys 2016).

I Finland varierar det praktiska genomförandet av landsbygdssäkring. Vanligen sammankallas förtroendevalda, tjänstemän och olika organisationsrepresentanter för att identifiera och beskriva konsekvenser för landsbygdsområden. En checklista har sammanställts för att ge vägledning om vilka typer av konsekvenser som kan vara aktuella (Tillväxtanalys 2016:65):

- Näringarna, företagandet och sysselsättningen på landsbygden
- Kompetens och innovationer på landsbygden
- Boendet och servicen (volym, kvalitet, pris och tillgänglighet) på landsbygden
- Tillgängligheten, förbindelserna och fungerande infrastruktur
- Attraktionsfaktorer och starka sidor hos landsbygden
- Den sociala sammanhållningen, det sociala kapitalet, närdemokratin och beaktandet av lokala förhållanden

Landsbygdssäkring har haft en relativt undanskymd plats i vetenskapen. En sökning på "rural proofing" på Google Scholar ger till exempel knappa 600 träffar, vilket måste anses vara magert då det är snart två decennier sedan verktyget började användas. En mer kvalitativ genomgång av forskningen ger också vid handen att det finns endast ett fåtal rigorösa undersökningar av dess funktion. En förklaring är att metoden helt enkelt inte varit så väl använd. Storbritannien är det enda landet som har en längre period av erfarenheter av dess användning, vilket medfört att övriga länder i stor sett tagit efter den brittiska modellen. Tiden tycks ändå inte ha runnit ut för den här metoden. EU har till exempel klart deklarerat att

åtgärder behövs för landsbygdens utveckling och att just landsbygdssäkring är den nödvändiga metoden: "The Commission is ... committed to promoting a "rural proofing" mechanism" (European Commission 2017, s. 22). Landsbygdssäkring fick nyligen också för första gången en särskilt tillägnad lag, på Nordirland (The Rural Needs Act 2016).

Det existerar således en efterfrågan på ett verktyg för att beakta konsekvenser för landsbygdsområden. I de få studier som gjorts har dock en hel del kritik kommit fram (se Atterton 2008; Shortall & Alston 2016). Utvärderingar av den engelska modellen har varit kritisk och pekat på att landsbygdssäkringen inte kommit in tillräckligt tidigt i processen, att säkringens inflytande ofta varit svagt, att lokalsamhällena inte kommit till tals och att det varit svårt att ta fram dokumentation på faktiska förhållanden som underlag för konsekvensanalysen (Defra 2015; House of Lords Select Committee 2018). Sherry & Shortall (2019) riktar i en nyligen publicerad artikel stark kritik direkt mot metodens utgångspunkter. Det centrala i författarnas kritik är att landsbygdssäkringen utgår från en dikotomi, en tudelning av verkligheten där stad och land är två separata och homogena enheter. Den här tudelningen etablerades i och med industrialiseringen, då den också hade en viss relevans genom att den beskrev områden som å ena sidan omformades i och med etableringen av fabriker och en ny urban livsstil, medan andra områden å andra sidan fortsatte sin självförsörjande livsstil. Den här distinktionen har gradvis tappat relevans och kan nu sägas vara direkt missvisande för hur verkligheten ter sig (Brown & Cromartie, 2004). Landsbygden har, precis som samhället i övrigt, förändrats efter industrialiseringens dagar, och en postindustriell verklighet har inträtt. Landsbygden beskrivs numera med begreppet postproduktivism, vilket betyder att den tidigare produktivismen och fokus på effektivisering av primärnäringslivet bytts ut mot en betydligt mer mångfacetterad landsbygdsekonomi (se Burton & Wilson 2012). Medan primärnäringslivet som källa till inkomst numera berör endast ett litet fåtal på landsbygden så har andra ekonomiska former inträtt. Inte minst har människans rörlighet gjort att landsbygdens sociala sammansättning ser helt annorlunda ut än under industrialiseringens tidevarv. Pendling, sommarbostäder och landsbygdsturism är några exempel på rörelser som suddar ut gränsen mellan det urbana och det rurala. Informationstekniken gör att en perifer position inte behöver betyda att man inte kan ta del av och delta i den offentliga samhällsdebatten. Impulser från det urbana når blixtnabbt det rurala och vice versa. De blir verkligheter som sammanblandas: *rurban* har blivit ett etablerat begrepp (se Nordberg 2018, s. 13-18 för en mer ingående beskrivning av landsbygdens omvandling).

Allt det här gör att den imaginära gräns som under industrialiseringen ritades upp kring stadsområden för att markera skillnaden mellan det utvecklade och det outvecklade i stort sett suddats ut. Det går ännu att finna generella skillnader mellan det urbana och det rurala, men på samma sätt går det att hitta generella skillnader mellan olika typer av urbana områden å ena sidan och olika typer av rurala områden å andra (Brown & Cromartie, 2004). Sherry & Shortall (2019) lyfter fram att den rådande modellen för landsbygdssäkring bygger på en tudelning av stad och land, och eftersom den här tudelningen är felaktig så blir även landsbygdssäkringens metoder missriktade. Författarna menar att forskningen på landsbygdens missförhållanden därför också misstolkas då en policy för landsbygden ska

utarbetas. De missförhållanden som utpekats utgör inte grunden för att ta fram åtgärder på de specifika problemen, utan föreställningen om dikotomin stad-land gör istället att de rurala förhållandena jämförs med ett urbant *ideal*. På så sätt blir åtgärderna inte ett svar på utmaningarna, utan landsbygdspolitikens formas med det urbana som utgångspunkt och med en på avstånd tagen föreställning om de behov landsbygden har. Istället, menar Sherry & Shortall (2019), att det finns en diversitet på landsbygden, det vill säga att förhållandena och utmaningarna är olika i olika landsbygdstyper, att vissa områden har stora utmaningar medan det går bra för andra:

”Den rurala mångfalden kräver en identifiering av den specifika rurala politik som behöver adresseras, och det kräver att strategin varierar mellan olika rurala områden. Den här typen av approach erkänner att det rurala är varierande i sig självt ... approachen erkänner att vissa rurala regioner blomstrar och att det rurala inte bara är en kategori som motsvarar det missgynnade” (Sherry & Shortall 2019, s. 343, min översättning).

Författarna menar att en anledning till att landsbygdssäkringen inte kunnat beakta den rurala mångfalden är att det varit fråga om en enda process, där bedömningar i stort sett gjorts på avstånd, med generella kategorier för det rurala. En relaterad anledning till det här misslyckandet är själva genomförandet, att det i likhet med mycket annan myndighetsutövning utgår från ett top-down-genomförande. Sherry & Shortall (2019), refererande till Saraceno (2013), konstaterar att det dikotomiska tänkandet är kännetecknande för ett top-down-genomförande, helt enkelt för att det är mycket enklare att genomföra på det sättet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att landsbygdssäkring, som det genomförts i praktiken, är ett långt ifrån optimalt verktyg. Det centrala problemet verkar vara svårigheten att adressera de faktiska förhållandena, och problemet kan härledas till den myndighetsutövning som är gängse, det vill säga en toppstyrd modell som kräver att kategorier och förhållanden generaliseras för att vara hanterliga. Steget är förstås långt till att genomföra en process som utgår från specifika och varierande lokala förhållanden. Forskningen är dock entydig: landsbygdssäkring måste gå mer i riktningen nerifrån-upp än uppifrån-ner, det vill säga att säkringen måste i större utsträckning baseras på de lokala förhållandena och på att direkt inkludera de lokala samhällena i säkringen. Kritiken mot metoden har varit omfattande, och landsbygdssäkringen bör utvecklas i en sådan riktning för att vara relevant för de missförhållanden som råder. Det teoretiska paket som diskuterats här, med begreppen spatial justice och social innovation i centrum, kan vara till hjälp för att forma en sådan riktning. Med spatial justice synliggörs dels de geografiska förutsättningarnas påverkan, dels geografins växelverkan med sociala och kulturella förhållanden. Spatial justice visar att platser har olika förutsättningar, men att de samtidigt är relativa och påverkansbara. På så sätt pekar spatial justice på vilka förutsättningar som verkar hindrande på platsens utveckling: vilka faktorer hindrar tillgänglighet, vilka faktorer hindrar mobilisering? Genom social innovation blir sedan de tillgängliga verktygen synliga: vilka lokala och externa aktörer kan engageras, vilka lokala och externa resurser kan användas? Utgångspunkten blir således att landsbygdssäkring ska vara en metod som ser det lokala som en aktör också i storskaliga

nationella reformer. Utgående från forskningen på landsbygdsutveckling är tesen att det lokala samhällets aktivering är nödvändigt för att åstadkomma en hållbar utveckling. Med hjälp av de här båda begreppen blir landsbygdssäkringen följaktligen en metod för att förutse konsekvenser av centraliseringsreformer på de lokala samhällenas möjligheter att själva formulera sina behov och möjliga lösningar på de problem som identifieras.

För att få ytterligare underlag för de här antagandena ska vi se på de faktiska reaktionerna på centraliseringsreformer i Österbotten, börjandes från kommunala och regionala tjänstemän och fortsättande med lokalbefolkningens reaktioner. Först ska dock studiens kontext och upplägg presenteras.

4. Hur har studien gjorts?

Kontexten för föreliggande undersökning är den så kallade *Landskaps- och vårdreformen*, som gick i stöpet våren 2019 och innebar regeringen Sipiläs avgång. Reformens detaljer finns att läsa annanstans³ och kommer inte att beskrivas närmare här. Den centrala ansatsen till reformen var att komma till rätta med ett problem som också KSSR-reformen år 2005 försökte rätta till, nämligen att vården var för splittrad, att det behövdes bredare axlar också för hälsovården, och att samkommunerna (framförallt sjukvårdsdistrikten och landskapsförbunden), med sina indirekt valda fullmäktigeförsamlingar upplevdes vara utom kontroll för kommunerna och därmed i någon mån vara odemokratiska. Med alla typer av vård samlade i en organisation skulle patienten lättare kunna styras till rätt ställe. En viktig motivering till den här förändringen handlade om effektivitet, att patienter i ett tidigt skede skulle styras till rätt typ av vård för att undvika att den dyra specialistsjukvården engageras i onödan.

De tidigare regeringarna Katainen och Stubb hade tvingats ge upp en lösning där omfattande kommunsammanslagningar skulle ge tillräckligt stora axlar och demokratisk förankring. Då regeringen Sipilä tillträdde var därför manegen krattad för en lösning med starkare regioner. Följaktligen gavs Centern en möjlighet att avsluta det regionbygge som inletts på 1990-talet och slutligen kunna forma starka regioner med egen skatterätt och legitimitet genom direkta val av landskapsfullmäktige. En politisk kompromiss mellan regeringspartierna gjorde återigen att resultatet blev tudelat: regionerna skulle stärkas, men den nog så väsentliga skatterätten skulle inte bli av och reformen skulle samtidigt öppna upp för marknadslösningar där landskapen enbart skulle bli anordnare och externa aktörer skulle sköta själva serviceproduktionen. Ett krasst konstaterande, som även understöds av de intervjuade regionala tjänstemännen nedan, är att de framtida landskapens förutsättningar till självstyre kringskars i praktiken utan kontroll över den egna budgeten. Regeringen såg istället kontrollen över budgeten som central för att komma till rätta med kostnadsökningen. Den största förändringen från det lokala perspektivet var att hälso- och socialvården, 60 procent av kommunernas totala budget, skulle flyttas från kommunerna till de nya landskapen. De här ingredienserna, framförallt minskningen av kommunernas verksamhet och makt samt den omfattande marknadifieringen av tidigare offentliga tjänster, gjorde att reformen beskrevs som den största förvaltningsförändringen i Finlands historia. Reformen var bred på så sätt att den förutom hälso- och sjukvård också omfattade de regionala myndigheterna som arbetar med allt från miljöförvaltning till landskapsplanering, men budgetmässigt dominerade vårdfrågorna. Vården är också något som ligger nära människan, vilket antagligen bidragit till att den allmänna debatten i stor utsträckning kom att handla om vårdens utveckling, i likhet med de erfarenheter som beskrivits i de svenska regionaliseringsprocesserna.

Enligt den politiska logiken skulle denna omfattande förändring genomdrivas under regeringens fyraårsperiod, innan en ny regering hann komma till makten med nya målsättningar. Med de här förutsättningarna blev reformen toppstyrd – de centrala målsättningarna fastställdes av regeringen, med mycket liten direkt kommunikation med

³ Se t. ex. <https://alueuudistus.fi/sv>

fältet. Den snabba takten gjorde samtidigt att genomförandet på lokal och regional nivå var rätt litet detaljstyrt. Till exempel hann aldrig några lagar stiftas som skulle ge ramar för reformens implementering.

Ovanstående beskrivning är ett försök att ge kontexten för den undersökning som genomförts som underlag för den här rapporten. Personer har följaktligen intervjuats i ett läge då Sipiläs reform ännu var en realitet. Även om det rådde en osäkerhet om reformen skulle lyckas gå i mål så skapade reformprocessen en insikt om att förändringar är på kommande, och att de i huvudsak kommer att leda till att den offentliga förvaltningen centraliseras. De flesta respondenter var övertygade om att centraliseringsförsök kommer att fortsätta även om reformen skulle falla.

4.1 Landsbygdstyper, intervjuer, workshops och statistisk bakgrundsdata

En utgångspunkt i projektet har varit att landsbygdens förutsättningar är mycket varierande, och att det följaktligen är svårt att undersöka konsekvenser för landsbygden som helhet. För att göra undersökningen hanterlig gjordes därför ett urval av fallstudier i områden som förväntades ha olika möjligheter att möta utmaningar av centraliseringar. Det första uppdraget i projektet blev att definiera *landsbygdstyper* med varierande förutsättningar. År 2013 kom Miljöministeriet ut med en klassificering av den finska geografin utgående från sofistikerade beräkningar av till exempel befolknings- och bebyggelsetäthet, pendlingstider och -avstånd, antal företag och antal arbetsplatser. Sju kategorier introducerades på basen av de här beräkningarna, där "Inre stadsområde" och "Glesbygd" utgjorde ytterligheterna (se Miljöministeriet 2013; Andersson et al. 2016:50). Av dessa sju kategorier beskrevs fyra av dem som landsbygd, nämligen "Lokala centra på landsbygden", "Stadsnära landsbygd", "Kärnlandsbygd" och "Glesbygd". De här kategorierna används inte rakt av för de landsbygdstyper som används i projektet, utan som ett underlag och en vägledning. Till exempel gjordes ett val att undersöka områden som är särskilt utsatta för centralisering, vilket uteslöt den stadsnära landsbygden, som antas ha relativt goda förutsättningar att anpassa sig till centraliseringar. "Kärnlandsbygd" förväntades vara en för allmän kategori innehållande varierande förutsättningar i sig. Skärgården är också en särskild typ av landsbygd som i ministeriets klassificering hamnar under kategorin glesbygd, fastän skärgårdssamhällena är mycket olika de byar som finns i glesbygden. Följande landsbygdstyper definierades utgående från det här resonemanget med en förväntning att de ger varierande utslag i fråga om förutsättningar att hantera centraliseringar:

- 1) *Perifera lokala centra på landsbygden* är placerade långt från regionala tillväxtcentrum och måste därför vara självförsörjande i de flesta avseenden. Ingen sådan klass identifierades i ministeriets klassificering i Österbotten. Till exempel Nykarleby och kommunerna i Sydösterbotten hade aningen för litet befolkningsantal och/eller bebyggelsetäthet och kategoriserades istället som kärnlandsbygd. Ändå motsvarar de tre sydösterbottniska kommunerna en plats där behovet av att vara självförsörjande är påtagligt, och det finns i alla fall en potentiell förmåga att också producera en bredd av service själva. Sydösterbotten väljs därför som fallstudie i den här kategorin, med hypotesen att det är ett område som är starkt motiverat att mobilisera mot centraliseringar.

- 2) *Skärgården* är perifer både vad gäller avstånd och tid, men har tack vare det täta bebyggelsemönstret en god grogrund för en stark lokal identitet och gott om socialt kapital. I ministerieklassificeringen hamnar skärgården i huvudsak i kategorin glesbygd, just på grund av att tidsavstånden är stora. Vi antar dock att förutsättningarna att möta centraliseringar skiljer sig åt från glesbygden och att karaktären är så pass speciell att skärgården behöver utgöra en egen kategori. De här områdena antas ha stark motivering att motstå centraliseringar, samtidigt som de också antas ha goda förutsättningar att mobilisera sin befolkning. I Österbotten är Bergö en lämplig fallstudie eftersom det har en permanent bosättning som når fastlandet enbart genom en färjeförbindelse.
- 3) *Randområde för pendling* är landsbygdsområden som i någon utsträckning är beroende av ett regioncentrum, men som samtidigt behöver ha lokal service för att vara attraktiva som boplatser. Enligt ministeriets kategorisering motsvarar de här områdena kärnlandsbygd, men placerad på gränsen till den stadsnära landsbygden. De här områdena antas ha svagare motivation att motsätta sig centraliseringar och varierande förutsättningar att mobilisera befolkningen. I Österbotten finns flera möjliga studieområden i omgivningen kring Vasa och Karleby. Maxmo väljs här som studieområde, eftersom det är ett område som ligger väl till för pendling in till Vasa, samtidigt som skärgårdsområdena i Maxmo är klassificerade som glesbygd enligt ministeriet och borde ha större behov av att vara självförsörjande, vilket kan antas ge en spänning i försök att mobilisera befolkningen.
- 4) *Glesbygd* har liten befolkningsmängd och gles bebyggelse, vilket gör det svårt att upprätthålla lokal service, samtidigt som avstånden både till kommunala och regionala centrum är långa. I motsats till skärgården så antas de här områdena ha svag social sammanhållning, vilket i sin tur troligen påverkar möjligheterna att mobilisera befolkningen. Ändå förväntas motståndet mot centraliseringar vara starkt. Det mest avlägsna och mest utsatta området för centraliseringar i Österbotten är landsbygdsområdena längst söderut, det vill säga byarna som innan kommunsammanslagningen med Kristinestad utgjorde kommunen Sideby.



Figur 1. Karta av Österbotten och de utvalda fallstudierna.

Undersökningen genomförs i fyra steg. Först undersöks statistiska bakgrundsfaktorer för varje område. Data från Statistikcentralen används för att beskriva områdenas karaktär vad gäller befolkningsstruktur, industri och arbetsplatser, pendling etc. Det här materialet kompletteras med uppgifter från de berörda kommunernas hemsidor angående placering av service och administrativ och politisk struktur.

Den andra delen av undersökningen består av åtta semistrukturerade intervjuer med tjänstemän i de berörda kommunerna, samt i regionala organisationer som landskapsförbundet, NTM-centralen och sjukvårdsdistriktet. Målsättningen med de här intervjuerna är flera. De kommunala intervjuerna har syftat till att teckna en bild av det kommunala perspektivet på en centraliserande reform, särskilt angående vilka farhågor de kommunala tjänstemännen ser för den landsbygd vars intresse de är satta att förvalta. Intervjuerna med kommunala tjänstemän i Kristinestad, Närpes och Kaskö har också ett särskilt syfte i att undersöka den första landsbygdstypen, *Lokala centrum på landsbygden*. Den här landsbygdstypen undersöks på den här mer övergripande nivån eftersom lokala nedslag

i enskilda byar hade resulterat i en splittrad bild som hade reflekterat en stor mängd olika verkligheter. Genom att begränsa undersökningen av den här landsbygdstypen till de kommunala tjänstemännens vittnesmål är det möjligt att återge en mer samlad bild av Sydösterbottens position i den centraliserande reformen.

Den tredje delen av undersökningen består av totalt 23 intervjuer med lokalbefolkningen i landsbygdstyperna 2 till 4, det vill säga i Maxmo, Bergö och före detta Sideby kommun. Respondenterna togs fram i varje område med hjälp av den så kallade snöbollstekniken med målsättningen att få så god spridning som möjligt vad gäller kön, ålder och livssituation. Syftet med de här intervjuerna har dels varit att ta fram lokalbefolkningens perspektiv angående centralisering av förvaltning: vad är man orolig över att ska försvinna i form av service, vad behöver man för ett gott liv och för att platsen ska fortsätta vara attraktiv som boplat. Dels har intervjuerna varit viktiga för att teckna en bild av platsens karaktär och identitet: hur är den lokala sammanhållningen, hur aktivt är lokalsamhället, vilka grannorter känner man samhörighet med, vilket områden rör man sig på under fritiden. Med intervjuerna som bas har förhoppningen varit att kunna dra slutsatser dels om vilken typ av service som anses behövas lokalt och var annan service bör vara placerad, dels hur grogrunden ser ut för lokala initiativ och möjligheterna till mobilisering.

En särskild del av intervjuerna med lokalbefolkningen fokuserade på byggandet av äldreboendet på Bergö. För att kunna beskriva och analysera de möjliggörande faktorerna riktades tre ytterligare intervjuer till Bergöbor som var särskilt aktiva i den processen. Bergöbornas berättelse kompletteras med intervjuer med kommunala tjänstemän som också varit involverade i processen. För analysen av processen används en typ av narrativanalys där kritiska händelser identifieras, det vill säga sådana händelser som var möjliggörande för processen.

Den fjärde delen omfattar lokala workshops och i Maxmo, Sideby och på Bergö. Den här delen kan beskrivas som deltagande-aktionsforskning. Deltagande-aktionsforskning är en metod där forskningsresultat eller hypoteser kan testas genom att berörda aktörer deltar och testat eller diskuterar möjliga lösningar på problem. Det är ett sätt att sammanföra teori och praktik och kan ses som ett sätt att både främja den vetenskapliga förståelsen av problem såväl som att öka medvetenheten bland deltagarna (Koch & Kralik 2006). Ett vanligt upplägg är att aktionsforskningen genomförs i tre steg: planering, aktion och reflektion. På grund av resursbrist i projektet har det endast varit möjligt att arrangera en workshop för varje fallstudie. De tre delarna blir därför i någon mån begränsade, men utgör ändå grundstrukturen för de workshops som arrangeras.

Workshopparna var öppna för lokalbefolkningen. Direkt kontakt togs med personer som identifierat nyckelpersoner i områdena, som ordföranden för byaråd eller andra personer som påtalats som engagerade för byautvecklingen. Syftet med de här riktade kontakterna var att få personer samlade som är tänkbara som drivande i nya projekt. De här personerna har även fått i uppgift att sprida inbjudningen till workshopparna i det lokala samhället. Affischer har lagts upp i butiker och andra offentliga platser och annonsering har gjorts i sociala medier som lokala Facebook och Whatsapp-grupper.

Workshopparnas uttalade syfte är att diskutera kring hur det specifika området kan utvecklas utgående från de behov och viljor som finns bland lokalbefolkningen. Deltagarna får i uppgift att ta fram idéer till utvecklingsprojekt. Workshopparna börjar med att deltagarna i diskussionsgrupper får fundera på vad de tycker fattas på den ort de bor på och vad de tycker skulle behövas. Sedan får deltagarna lista vad som finns på orten i form av resurser, service, råvaror o.s.v. Utgående från de identifierade behoven och resurserna får deltagarna, fortsättningsvis i diskussionsgrupper, sedan i uppgift att fundera på vilket behov ett utvecklingsprojekt skulle kunna utveckla och vilka resurser som kan användas för detta ändamål. Till sist förs en diskussion med alla deltagare om på vilket sätt projekten kan realiseras. Som inspiration och vägledning presenterar projektforskare tidigare byautvecklingsprojekt som varit lyckade och vilka faktorer som gjort dem lyckade. I diskussionen är utgångspunkten också de faktorer som vetenskapen identifierat som centrala för att lokala utvecklingsprojekt ska lyckas: 1) En lokal aktör (en förening, en individ etc.) måste ha engagemang och vilja att genomföra projektet, 2) ett lokalt nätverk måste finnas med olika typer av kompetenser, 3) kontakter till externa resurser behövs i form av expertis på det område som projektet vill utveckla. För finansiering av landsbygdsutvecklingsprojekt LEADER-programmet den finansieringskälla som i första hand diskuteras på workshoparna, även om diskussionerna inte begränsas till detta. Den sista delen av workshopparna, som kan sägas motsvara reflektionsdelen i aktionsforskningen, genomförs som ett efterspel där forskarna sammanfattar det material som producerats på workshopparna, ger rekommendationer över på vilket sätt idéerna bör struktureras för att bli lyckade projekt och skickar ut det till deltagarna. Deltagarna får sedan i uppgift att, om viljan finns, ta idéerna vidare till konkreta projektplaner.

För rapportens del har det huvudsakliga syftet med workshopparna varit att testa vad som händer om en utomstående aktör försöker initiera en utvecklingsprocess i varje område. Tar sig de geografiska och sociala förhållande uttryck i mobiliseringen för utvecklingsprojekt? För projektets helhet har workshopparna även fungerat som en plattform för att föra ut projektresultat till de berörda områdena, samt för att ge direkta impulser till lokal utveckling.

Sammanfattningsvis kan det sägas att de uppräknade metoderna och delmomenten har två övergripande målsättningar. Den första målsättningen är att undersöka den rent strukturella förändring som en centralisering orsakar. Här ger intervjuerna med både tjänstemännen och lokalbefolkningen ledtrådar om hur den regionala och lokala nivån uppfattar den här förändringen och vilka risker som identifieras ur de olika aktörernas perspektiv. Den andra målsättningen är att undersöka förutsättningarna för deltagande, social inkludering och mobilisering för den lokala utvecklingen i de olika landsbygdstyperna. Den här målsättningen anspelar direkt på forskningen på spatial justice och social innovation, vilka tydligt framställer deltagande och lokala initiativ som avgörande en landsbygdsutveckling som kan uppfattas som rättvis och socialt och ekonomiskt hållbar.

5. Centralisering av förvaltning i Österbotten: case landskaps- och vårdreformen 2015-2019

Österbotten är ett landskap med en relativt välmående landsbygd. En flyttningsrörelse är synlig där befolkningen flyttar från ytterkanterna in mot regioncentrum i Vasa, men i jämförelse med andra landsbygdspräglade landskap är den här omflyttningen ändå inte omstörtande (Andersson et al. 2016). Havet är nära längs med hela kustremsan, vilket på många håll gör att fritidsboende väcker liv också i de mer avlägsna områdena under sommarmånaderna. Österbotten är en väl vald fallstudie på så sätt att det finns många olika typer av landsbygd med olika förutsättningar. Hur ser då erfarenheterna av en centraliserande reform ut i Österbotten? Vi börjar med att se hur tjänstemän i den offentliga sektorn upplevt reformprocessen, för att sedan fokusera på de specifika landsbygdsområdena och lokalbefolkningen.

5.1 Österbottniska tjänstemäns erfarenhet: en toppstyrd reform med liten styrning

Redogörelsen nedan grundar sig på intervjuer gjorda med tjänstemän i fem kommuner (i Kaskö, Kristinestad, Malax, Närpes och Vörå, totalt åtta personer) och företrädare för sjukvårdsdistriktet, NTM-centralen och landskapsförbundet på regional nivå (totalt fem personer). Vid den tidigare regeringsperiodens försök att slå samman kommuner i stor skala var motståndet stort bland annat i landsbygdskommunerna i Österbotten. En regional lösning var eventuellt lättare att svälja för dessa kommuner, då de i det fallet ändå skulle ha möjlighet att behålla den egna kommunala strukturen, om än i stympad form. Kommunerna stod i och med reformen ändå inför en kraftig förändring av sin verksamhet och makt då 60 procent av budgeten skulle försvinna.

5.1.1 Kommunala tjänstemän

I intervjuerna med de kommunala tjänstemännen hamnade vården i fokus. Det största behovet av en reform ser tjänstemännen i att sammanföra primärsjukvården och specialistsjukvården, samt att skapa ett gemensamt klient- och patientdatasystem. En tjänsteman förklarar till exempel att "det sägs innehålla en stor vinst, både ekonomiskt och patientsäkerhetsmässigt" om vården anordnas i ett och samma system och om informationen följer med patienten genom vårdkedjan. Tjänstemännen är också överens om att det är vården som reformen i första hand borde ha fokuserat på, det vill säga att vårdfrågan inte skulle ha bakats in i en större landskapsreform. Samtidigt ser en av tjänstemännen reformen som en bra helhet, genom att "landskapsreformen är bra för att vi får en demokratiskt vald nivå, social- och hälsovårdsreformen behöver vi för att möta åldrandets behov i samhället, och valfriheten behöver vi för att motverka allt för mycket maktkoncentration och centralisering". En tjänsteman i Sydösterbotten när en förhoppning om att en större struktur skulle kunna möjliggöra att vissa specialtjänster flyttar ut från Vasaregionen vissa dagar i veckan. Tjänstemännen nämner också de klassiska fördelarna med större strukturer, det vill säga mer effektivitet, mindre resurser till att upprätthålla byråkratin, möjligheter till specialisering av personalen, mindre sårbarhet i en större enhet ("får man dyra patienter så kan kommunens ekonomi gunga"), bättre tillgång till vikarier, bättre möjligheter att "tillgodose

utvecklingstrender" och "bejaka specialisering" ("det är utopier för en liten kommun" att syssla med "utvecklingsarbete som digitalisering och artificiell intelligens"). Bristen på läkare och att "få ut dem på landsbygden" påtalas som ett annat problem som kan bli lättare med reformen. Fastän effektivitetsvinster lyfts fram så är det endast en av de kommunala tjänstemännen som direkt påtalar behovet av att spara pengar genom reformen, eftersom "vi inte har råd att bekosta det här servicenätverket själva i framtiden". Att besparingsmöjligheter inte lyfts fram kan eventuellt förklaras med att en skeptisk attityd var påtaglig också i den offentliga debatten vid tiden för intervjuerna.

Tjänstemännen är överens om fördelen med att regeringen valde fler och mindre landskap än större och färre. "Det tvåspråkiga Österbotten", med en stor andel landsbygd, anses ge bättre förståelse för den svenskspråkiga landsbygden än en större region hade haft: "jag hade varit ännu mer orolig om vi inte skulle ha fått Österbottens landskap, så länge det får finnas så tror jag nog det finns någon slags förståelse för varandra".

I intervjuerna ställdes också frågor om farhågor för framtiden i och med reformen. En skillnad ses här i den geografiska fördelningen, där de tjänstemän som intervjuats i närheten av regioncentrum i Vasa, Malax och Vörå, lyfte fram betydligt mindre farhågor än tjänstemännen längre bort från centrum, i de Sydösterbottniska kommunerna Kaskö, Kristinestad och Närpes. Forskningen som ritar upp en gräns för pendlingsavstånd till en radie på 45 minuter från centrum kan eventuellt förklara det här, eftersom Malax och Vörå ligger inom den här gränsen, medan Sydösterbotten ligger klart utanför. Vasaregionen är tydligt både ekonomiskt centrum och maktcentrum i Österbotten, vilket gör att avståndet till Vasa har en stor betydelse.

Tjänstemännen ser överlag att det finns en stor risk för att betydande delar av servicen och makten centraliseras i och med reformen. Tjänstemännen i Sydösterbotten är särskilt oroliga "över framtida service" och att reformen är "arrangerad ... på ett svårt sätt för landsbygden, man är ju jätteorolig". Angående vården så nämns hemvården som tryggad lokalt, medan övrig typ av vård kan vara i farozonen på längre sikt. Inom vården hänger olika tjänster samman, och en farhåga är följaktligen att en indragen tjänst ska leda till indragningen av en annan.

"det ena slår sönder det andra, om man tar bort labben försämrar det möjligheterna för HVC att finnas. Samma sak röntgen. De här funktionerna är väldigt beroende av varandra."

Tjänstemännen i Sydösterbotten menar således att det finns en risk för att en till synes begränsad indragning i långa loppet leder till att allt fler tjänster dras in. En annan faktor som tjänstemännen lyfter fram som en farhåga är att reformen förstör system som är välfungerande. En tjänsteman menar att systemet med hälsovårdscentraler är bra för att det är designat för att hålla kostnaderna nere, genom att undvika den dyra specialistsjukvården i möjligaste mån. Tjänstemännen i både Närpes och Kristinestad hänvisar till nationella mätningar som visat att bägge kommunerna har mycket kostnadseffektiv service. Det här förklaras med närheten i små kommuner, att vårdtrapporna är flexibla, att kontakten mellan till exempel äldreboende, hälsovård, skolhälsovård och socialvård är nära. En tjänsteman i Sydösterbotten ser en fara i att det existerande systemet försvinner:

”det tvärsektoriella samarbetet som vi haft mellan skolhälsovård och vård eller främjande av välfärd, det slås sönder på grund av landskapsreformen och det slås mycket mer sönder i en liten kommun och på landsbygden än vad det gör i en stor stad där det redan är uppdelat ... det är en stor risk med det.”

En farhåga som flera tjänstemän lyfter fram är just skillnaden i förvaltningskultur mellan mindre och större organisationer, där sektoruppdelningen är svagare i små kommuner medan stora kommuner, och framtida landskap, har mer tydlig sektorindelning. I det här ses både för- och nackdelar bland tjänstemännen. Den mindre organisationen har större flexibilitet och smidighet, medan den större kan inhysa mer specialisering och framförhållning. Skillnaderna i förvaltningskultur och lokala förhållanden beskrivs som utmanande av en tjänsteman:

”Det blir utmanande, det kommer att ta en tid att få det anpassat om det ska vara samma system i hela landskapet ... Om det får finnas lokala tillämpningar av regler eller system ... så skulle det bli en smidigare övergång. Jag tycker att reformen ter sig svår just av den anledningen att det finns så kolossalt mycket olika lokala förhållanden som ska in i samma organisation. Det kan bli så att några av de lokala förhållandena måste förändras helt, och det kan bli så att landsbygdsområden upplever sig som förlorare.”

En skillnad mellan stora och små förvaltningar som lyfts fram är densamma som kommit fram i de svenska erfarenheterna, att kommunerna är mer politikerstyrda, medan ”professionens styrning accentueras” i stora organisationer. Reformeringen av den finska förvaltningen har som sagt pågått i två årtionden, vilket skapat en trötthet i förvaltningen. Men en tjänsteman ser samtidigt en fördel med att det tagit tid, att förvaltningen hunnit vänja sig med tanken och att man ”lite övar på samarbetet på förhand och förenhetligar service-principer”.

En av tjänstemännen ser reformen som en tydlig centraliseringsreform, och att valfriheten är den enda komponent som kan agera som en motverkande kraft:

”Specialsjukvården fungerar efter en industriell logik idag. En av grundmodellerna har varit att allt ska styras inom fem universitetssjukhusområden ... det säger något om hur man ser på styrningen inom sektorn. Min uppfattning är ju nog att det blir en enorm maktkoncentration om du inte bygger in kompenserande krafter, och då är valfriheten en sådan där du direkt ger tillbaka en del av makten åt personen som berörs ... specialsjukvården har en tendens att bli omättbar ... att bygga in motkrafter i de här systemen är jätteviktigt. Därför tycker jag valfriheten, etableringsfriheten är bra.”

Endast en av de intervjuade tjänstemännen är negativ till valfrihetskomponenten, medan de övriga ser den som just en möjlighet för också landsbygdsområden att ta saker i egna händer och utveckla servicen. Tjänstemännen påpekar att det finns en marknad på landsbygden, att företag har hört av sig och ser möjligheter med det befolkningsunderlag som finns, och att om marknadskrafter får råda, så dras inte någon av de berörda hälsovårdscentralerna in. En tjänsteman påpekar att regeringens reformförslag innehåller paragrafer som skulle möjliggöra

att landskapet ger möjlighet att servicesedlarna i valfrihetssystemet får ett större värde om de används i perifera områden eller i tvåspråkiga områden:

”det finns paragrafer som säger att man i ersättningsmodellerna beaktar språk, långa avstånd, skärgård. Så en jätte viktig uppmaning till landskapet är att de måste kunna se randområdena⁴.”

Kristinestad har, som en reaktion på reformen, påbörjat en process för att i framtiden kunna privatisera en större del av vården, i akt och mening att trygga dess placering i den egna kommunen. De sydösterbottniska kommunerna beskriver sig som konkurrerande om hälsovårdscentralen, där Närpes och Kristinestad bägge beskriver farhågor om att vården ska koncentreras till en gemensam central, och att den ska placeras i grannkommunen. Tjänstemännen i Kristinestad lyfter fram att avståndet från Sideby till HVC skulle öka från 40 km till 70 km om centralen flyttar till Närpes, medan Närpes för en liknande argumentation vad gäller Pörtom. Den här farhågan för Kristinestads del förstärktes av en slutrapport av arbetsgrupperna för social- och hälsovården i Österbotten (Honga & Kentala 2017), där en karta ingick föreställande tre social- och hälsovårdscenter i Österbotten med den för Sydösterbotten placerad i Närpes. De regionala ledarna för reformen gick snabbt ut och dementerade att någon sådan plan var fastslagen, men förslaget hade redan hunnit få starka reaktioner i framförallt Kristinestad, där tjänstemannakåren alltså reagerade med att föreslå en privatisering av vården. Det är tydligt i intervjuerna att reformprocessen förstärkt konkurrenssituationen mellan Närpes och Kristinestad, även om en sådan varit påtaglig också tidigare (se kapitel 5.2). En faktor som är viktig att minnas i det här sammanhanget är att avstånden är långa i Sydösterbotten: det är nära 100 kilometer från Pörtom i norr till Sideby i söder. Även om det inte är mer än 30 kilometer mellan kommuncentrumen så spelar det särskilt för utkanternas roll var servicen är placerad.

En tjänsteman lyfter fram en särskild farhåga med reformen, att de mest utsatta individerna, i synnerhet ungdomar, riskerar att falla mellan stolarna då servicen splittras mellan kommuner och landskap:

”jag är mest orolig för de här tjänsterna för personer som är svaga på arbetsmarknaden, ungdomar som är i risk att falla utanför utbildningssystemet ... i praktiken så rör de sig mellan arbetskraftspolitiken och utbildningspolitiken ... vi kommer att ha kuratorer och skolpsykologer i kommunen, men socialarbete, hälsovårdscentralens resurser ... blir i landskapet”.

En annan tjänsteman ser ett behov av ett gemensamt organ där kommunikationen mellan kommuner och landskapet kan inhysas, eftersom upplösningen av samkommunerna gör att kommunerna och landskapet inte har något gemensamt forum eller officiell kommunikationskanal. Skarp kritik riktas också mot att kommunerna i praktiken haft mycket

⁴ Regeringens lagproposition för valfrihet i social- och hälsovården (HE 16/2018), paragraf 69: ” Maakunta ja suoran valinnan palveluntuottaja saavat sopia palveluntuottajalle kiinteän korvauksen lisäksi maksettavista muista korvauksista. Muiden korvausten avulla maakunta voi ottaa huomioon oman alueensa asukastiheydessä, syrjäisyydessä, kielellisissä olosuhteissa ja muissa vastaavissa olosuhteissa ilmenyvät erilaiset paikalliset olosuhteet.”

litet att säga till om i den regionala reformprocessen, men tjänstemännen hittar samtidigt en anledning till detta i att om kommunerna involverats tidigt så hade processen blivit en dragkamp om service och pengar. Tjänstemännen ser också en fara för landsbygden i att Vasa stad som den starkaste kommunala aktören kunnat ta initiativ i frågan och på så sätt påverka processen mera än vad landsbygdskommunerna kunnat göra: "Vasa och sjukvårdsdistriktet pratar ihop sig i alla strukturfrågor. Nu diskuterar de mentalvård och missbrukarvård som Vasa stad kommer att flytta över till sjukvårdsdistriktet."

Ett spørgsmål i intervjuerna var på vilket sätt centraliseringen skulle påverka kommunens och landsbygdsbefolkningens påverkningsmöjligheter. Igen är det särskilt de sydösterbottniska tjänstemännen som är mest bekymrade. De studerade kommunerna kommer att ha en mycket liten representation i ett landskapsfullmäktige, så tjänstemännen tror att påverkansmöjligheter vad gäller politiken kan finnas "om vi får jättestarka politiker som kan bli ordförande för organ eller annars är duktiga", men "rent principiellt har vi väldigt litet att säga till om. Vasaregionen blir ju jättestarkt ... de kommer att få en majoritet i organen, landsbygdskommunerna måste fara till Jakobstad för att få hjälp". En tjänsteman lyfter fram att beslutsfattandet kommer att centraliseras, inte bara genom att landskapsfullmäktige tar över kommunfullmäktiges roll för de uppgifter som centraliseras, utan också för att chefspositioner i kommunerna antagligen kommer att placeras i regioncentrum. En tjänsteman menar att "det är lätt hänt att det blir styrt från centrum och det blir långsamt att reagera på verkliga små situationer som vi är vana att reagera på här". Det här, menar tjänstemannen, inte bara leder till att den lokalt förankrade styrningen försvinner, utan också att "landsbygden förlorar det de absolut mest skulle behöva, arbetsplatser för välutbildat folk", eftersom "vårt största problem strukturellt är att välutbildat folk flyttar in till städerna och inte kommer tillbaka". En tjänsteman konstaterar krasst att "vi kommer inte kunna påverka" och att privatisering är det enda sättet som kommunen kan göra det. En annan tjänsteman lyfter fram möjligheten för lokala samhällen att själva ta initiativ och skapa möjligheter att producera service: "den största makten byn eller kommundelen kan ta sig så är att tänka vilken service som är viktig för oss och hur säkerställer vi att folk faktiskt använder den".

5.1.2 Regionala tjänstemän

I den reformprocess som genomfördes under regeringen Sipilä tilldelades ansvaret för utvecklandet av de enskilda landskapsmodellerna inte personer utsedda av regeringen, utan istället fattades beslutet att landskapsförbunden skulle ta ansvar för helhetsberedningen i varje landskap. Det här gjorde att landskapen fick stora frihetsgrader att själva strukturera reformprocessen, vilket på ett sätt kan ses som en decentralisering av makten. En annan faktor som ökade frihetsgraden under regeringsperioden var att regeringen aldrig lyckades prestera någon lagstiftning som de nya landskapen skulle följa. En tjänsteman beskriver följaktligen processen som "mycket fri" och att de regionala aktörerna i stor utsträckning haft möjlighet att forma processen, men att processen samtidigt varit svår, särskilt på grund av att ministerierna inte kunnat svara på frågor om hur saker och ting bör ordnas. Avsaknaden av lagstiftning gjorde också att processen aldrig kom in på detaljfrågor som till exempel geografisk placering av service. En central slutsats som alla intervjuade regionala tjänstemän lyfter fram är att en reformprocess behöver lagstiftningen i ett betydligt tidigare skede.

Om vi bortser från implementeringsprocessen så ser de regionala tjänstemän som intervjuats en del orosmoment med reformens övergripande upplägg, men ser överlag fler fördelar än nackdelar. Tjänstemännen har valts till intervjuer på så sätt att de representerar olika ansvarsområden och typer av myndigheter, både samkommuner och statliga regionala organisationer. Deras varierande perspektiv färgar därför också sättet på vilket intervjufrågorna tolkas. Ett exempel är att de tjänstemän som är engagerade i andra frågor än vården rätt kraftigt påtalar risken att vården, med 95 procent av budgeten i de planerade landskapen, riskerar tränga undan all annan verksamhet som landskapen ska stå för, medan de tjänstemän som hanterar vårdfrågor ger intrycket att vårdens svårigheter överskuggar allt annat. Tjänstemän utanför vården håller med om detta i det avseendet att "det är SOTE som vi måste hitta lösning på", eftersom en för hög kostnad i den sektorn kommer att försvåra också andra sektors arbete. En av tjänstemännen anser att det finns en risk för att landskapen måste förstöras om inte kostnaderna för social- och hälsovårdssidan hanteras. Tjänstemännen målar på så sätt upp ett begränsat utrymme för den regionala nivån, där kostnaden för att upprätthålla servicen kan sägas konkurrera med möjligheten att ha ett eget landskap med den närhet och demokrati det medför. Att dra in vårdinrättningar lokalt ställs på så sätt mot att få ha kvar bestämmanderätten i Österbotten. Att Österbotten får ha ett eget landskap är något som samtliga intervjuade regionala tjänstemän uppskattar, i likhet med de kommunala, för att det ger bättre anpassning, inte minst i förhållande till språket. De lokalt förankrade tjänstemännen, från samkommunerna, ser också möjlighet för en mer regionalt förankrad organisering av de nya landskapen. De ser bland annat större möjligheter för lokalt och regionalt styrda processer, medan representanterna för de statliga organen anser att de nya landskapen kommer att bli resultatstyrda av ministerierna på samma sätt som de statliga regionala organisationerna NTM-centralerna och Regionförvaltningsverken är idag. Bägge grupperna är dock överens om att landskapsfullmäktiges makt kommer att bli mer kringskuren än de kommunala representanterna är i samkommunerna, framförallt genom att servicen ska anordnas genom affärsverk, vilka politikerna har mycket liten reell makt över.

Specifikt angående konsekvenser för landsbygden är bilden splittrad. Dels ser tjänstemännen möjligheter. Landsbygdens utvecklingsfrågor är komplexa och berör egentligen alla sektorer. När alla regionala enheter samlas under ett tak finns det möjligheter för nya typer av samarbeten och synergier. På sjuk- och hälsovårdssidan har olika lösningar testats som skulle kunna flytta ut vissa typer av specialistsjukvård. Vårdreformsdelen sägs därför inte vara något centraliseringsprojekt, utan det finns goda möjligheter också för decentralisering. En tjänsteman menar att "vi är så vana vid att gå till ett hus, fast det kanske kunde vara bättre att någon i huset kommer till mig", till exempel genom digital kommunikation eller till och med att läkare gör hembesök. Att lokalkännedomen kommer att brista är inte de regionala tjänstemännen oroliga, "inte i lilla Österbotten", vilket är direkt motsatt till de kommunala tjänstemännens oro. Det finns samtidigt också en oro för att landsbygdens behov ändå inte kommer att noteras. Angående valfrihetsreformen är en tjänsteman orolig för glesbygden, särskilt i östra Finland, då det knappast finns aktörer som är intresserade av att verka där, samtidigt som möjligheten att ta egna initiativ på sådana områden är begränsad. En annan tjänsteman kritiserar att den österbottniska reformprocessen haft en grupp för landsbygdsfrågor, men att denna snarast har behandlat "livsmedel och hälsoskydd", det vill

säga sådant som nog berör jordbruk och livsmedelsproduktion, men inte specifikt landsbygdsfrågor. Tjänstemannen menar att det på så sätt lätt blir så att landsbygdens specifika behov lämnas bort i andra grupper då "man tror att den andra gruppen fixar det". Istället, menar tjänstemannen, borde landsbygdsperspektivet "vara infiltrerat i allting, oberoende vad du gör ska du ta landsbygdshänsyn, är det fråga om vägar, miljö, utveckling av områden, företag". "De brinnande frågorna" för landsbygden, är sådant som "fungerande vägar". Det tjänstemannen menar är således att landsbygdens utmaningar ofta förknippas med frågor som relaterar till jordbruk, och att landsbygdens utmaningar som en följd glöms bort inom andra sektorer. På frågor om landsbygdens representation i framtida beslutsorgan är tjänstemännen överens om att landsbygdens röst "blir lite svagare i den nya helheten", och samma överensstämmelse finns angående de chefspositioner som de kommunala tjänstemännen är oroliga för att tappa: "Det får man utgå från att det kommer att gallras friskt bland chefspositionerna, det är den bästa sparåtgärden." På frågor om kompenseringar för den minskade påverkan som landsbygdsbefolkningen kommer att ha är svaret oftast de medborgarråd som arrangerats, för äldre, ungdomar och utvecklingsstörda. Den direkta kundkontakten lyfts också fram som ett sätt att påverka. Angående den oro de kommunala tjänstemännen har för samarbetet mellan olika typer av vård och över sektorer som finns i små kommuner så erkänner en tjänsteman att "nog blir det ju annat än att vara i en kommun", men att det samtidigt finns möjligheter för nya sektoröverskridande synergier.

Tjänstemännen är positiva till lokala initiativ i stil med äldreboendet på Bergö, ett fall som kommer att beskrivas mer ingående i nästa kapitel. Samtidigt har de dock mycket litet att säga om på vilket sätt sådana initiativ ska främjas, till exempel när det i intervjuerna påpekas att en nyckelfaktor i Bergöfallet var närheten till de kommunala tjänstemännen. En tjänsteman föreslår att närheten kunde upprätthållas genom att ha tjänstemän utplacerade i Österbottens subregioner. Intervjuerna ger intrycket att det här är något som inte reflekterats över i den planerade reformen.

5.1.3 Sammanfattning och slutsatser

De kommunala tjänstemännens syn på Landskaps och vårdreformen kan sammanfattas som splittrad på så sätt att representanterna för de mer perifera kommunerna i Sydösterbotten är betydligt mer oroliga för framtiden än representanterna i Vörå och Malax (se Tabell 3). Bland de förra överväger farhågorna klart, medan de senare ser mer fördelar. Bägge grupperna är dock mycket medvetna om den kostnadspress som kommer att växa inom vårdsektorn då befolkningen åldras och att en reformering av just vården är oundviklig. Tjänstemännen ser möjligheter att konstruera en mer effektiv och patientsäker samordning mellan vårdsektorerna i en större organisation och besparingar i byråkratiapparaten. Samtidigt lyfter särskilt tjänstemännen i Sydösterbotten fram att deras effektiva, flexibla struktur med möjligheter att reagera snabbt även på små ärenden kommer att slås sönder. En del tjänstemän pekar på en demokratisk fördel med att samkommuners demokratiska underskott äntligen kommer att underlättas, men samtidigt menar andra tjänstemän att förlusten av egna chefspositioner och landsbygdskommunernas numerära underläge kommer att innebära en stor förlust av möjligheter att påverka. I det här sammanhanget lyfter de flesta tjänstemän fram valfriheten som den mekanism som har potential att ge makt också åt det lokala.

Tabell 3. Kommunala tjänstemäns åsikter om Landskaps- och vårdreformens konsekvenser.

Fördelar	Farhågor
Ekonomisk och patientsäkerhetsmässig fördel om vården anordnas i ett system, svarar mot äldreomsorgens behov i samhället	Vårdfrågan borde ha varit en separat fråga att hantera och inte bakas in i en större reform
Specialisering av personalen underlättas, mindre sårbarhet i en större enhet, bättre tillgång till vikarier , bättre möjligheter att "tillgodose utvecklingstrender ", lättare få ut läkare på landsbygden, Mindre resurser till att upprätthålla byråkratin	Stor risk för att betydande delar av servicen och makten centraliseras i och med reformen, " Vasaregionen blir jättestarkt ", chefspositioner placeras i regioncentrum
Större struktur kan möjliggöra att vissa specialtjänster flyttar ut från Vasaregionen vissa dagar i veckan	Tvärsektoriella samarbete mellan skolhälsovård och vård, främjande av välfärd slås sönder
" Det tvåspråkiga Österbotten ", med en stor andel svenskspråkig landsbygd, ger bättre förståelse än en större region	"Landsbygden förlorar det de absolut mest skulle behöva, arbetsplatser för välutbildat folk "
Valfriheten motverkar maktkoncentration och centralisering	Kommunerna har haft litet att säga till om i reformprocessen
En folkvald regional nivå svarar mot samkommunernas demokratiska underskott	Skiljningen i förvaltningskultur mellan mindre och större organisationer försvårar sammanslagning
	Långsamt att reagera på små situationer

Tjänstemännen på regional nivå ser generellt sett fler fördelar med reformen än vad de kommunala tjänstemännen gör (se Tabell 4). Det som är överens om, både de regionala och de kommunala, är att vårdfrågan är det som måste få en lösning, eftersom kostnaderna kommer att öka i framtiden. Det som framförallt skiljer sig till de kommunala tjänstemännen är synen på påverkansmöjligheterna. En del av de regionala tjänstemännen påstår nog att landsbygdens röst blir svagare i den nya helheten, men överlag ses det här inte som så stort problem. Vissa tjänstemän menar istället att det är den direkta kundkontakten som är det väsentliga, att myndigheten lyssnar på sina kunder när de utför sitt ärende. Andra tjänstemän lyfter fram att en starkare organisation har möjlighet att ha en bättre kundanpassad service, också på landsbygden, och med större resurser öppnar sig möjligheter för att också flytta ut delar av den specialiserade sjukvården utanför regioncentrum. De nya lösningarna som de regionala tjänstemännen tycker att det nya landskapet ska eftersträva är således sådana som uttryckligen tas fram centralt, medan lokalt utvecklade lösningar, som den på Bergö, inte kommer fram i intervjuerna annat än då frågan ställs direkt. De regionala tjänstemännens huvudsakliga perspektiv är istället det regionala kontra andra regioner och statsmakten. Den huvudsakliga fördelen med reformen, enligt de här tjänstemännen, kan därför sammanfattas som att den ger en hållbarare regional struktur som kan motstå den regionala konkurrensen och framtida nationella försök att effektivisera förvaltningen genom att konstruera större regioner. Det här perspektivet saknas till stor del i de kommunala intervjuerna och visar på den komplexitet som centraliseringsreformer navigerar i.

Tabell 4. Regionala tjänstemäns åsikter om Landskaps- och vårdreformens konsekvenser.

Fördelar	Farhågor
Kostnaderna för social- och hälsovården skenar iväg med åldrande befolkning	Vården riskerar tränga undan all annan verksamhet
Att dra in vårdinrättningar ställs mot att få ha kvar bestämmanderätten i landskapet , Att Österbotten får ha ett eget landskap ger bättre anpassning till det lokala	Landskapsfullmäktiges makt mer kringskuren än kommunala representanter i samkommunerna, framförallt genom affärsverken
Begränsad oro för sjunkande påverkansmöjligheter. Medborgarråd, kundkontakt kompenserar. Ingen oro för att lokalkännedomen minskar.	Valfrihetsreformen oroande för glesbygden då det knappast finns aktörer som är intresserade av att verka där, samtidigt som möjligheten att ta egna initiativ är begränsad
Möjligheter för nya typer av samarbeten och synergier då sektorer samlas under ett tak	Landsbygdens behov beaktas inte inom alla sektorer utan som separat (jordbruksanknuten) fråga
Nya typer av lösningar skulle kunna flytta ut vissa typer av specialistsjukvård från regioncentrum	Landsbygdens röst "blir lite svagare i den nya helheten"

De österbottniska tjänstemännens erfarenheter liknar erfarenheterna i de svenska regionbyggen som beskrivits tidigare. Det finns samma farhåga från de perifera kommunernas sida om att deras inflytande ska lida till de mer centrala kommunernas fördel. Stora och små kommuner har olika förutsättningar särskilt när det gäller påverkansmöjligheter, där de små lätt kan bli förbisedda om inte särskilda åtgärder för att motverka detta vidtas. I Östergötland påtalades liksom i Österbotten också oron för att vården ska tränga undan allt annat, och att det sektoröverskridande arbetet på lokal nivå riskeras. Intervjuerna med tjänstemännen bekräftar också det som kom fram i de teoretiska kapitlen, att olika typer av verksamhet kräver olika stora organisationer, och att det finns för- och nackdelar med både stora och små organisationer.

De kommunala tjänstemännen i Österbotten efterlyser kompenserande mekanismer mot centraliseringen och anser sig ha fått begränsat gehör för detta, med valfrihetsreformen som undantag. Särskilt de mer perifera kommunerna var i en dålig förhandlingsposition i den österbottniska reformprocessen. Den regionala nivån arbetade tillsammans med Vasa stad för att hinna med i konkurrensen med andra regioner, medan de perifera kommunerna var i en mer undanskymd position. Kristinestads strategi att privatisera sin vård kan ses som en reaktion på den här svaga ställningen. Här är skillnaden till de svenska fallstudierna markant, då kommunerna hade starka förhandlingspositioner i Sverige och där kompenserande mekanismer till centraliseringen följaktligen byggdes in utgående från mer perifera kommuners påtryckningar. De intervjuade regionala tjänstemännen visade en rätt begränsad förståelse för de perifera kommunernas farhågor, vilket antyder på vilket sätt en toppstyrd process kan komma att domineras av det centrala perspektivet. Den finska reformen kom dock aldrig fram till det skedet då reella faktorer som placering av service skulle diskuteras, så vi vet inte hur resultatet sist och slutligen skulle ha sett ut.

5.2 Lokalbefolkningen

Den kommande beskrivningen av intervjuerna med lokalbefolkningen bekräftar att de landsbygdstyper som valts uppvisar mycket olika karaktär och möjligheter till utveckling för framtiden. Skillnaden mellan områdena är också synlig i de statistiska data som finns tillgänglig, av vilket en del presenteras i Tabell 5.

Tabell 5. Befolkningsstruktur och näringsliv i Sydösterbotten, Sideby, Bergö, Maxmo och Finland som helhet.

	Sydösterbotten	Sideby	Bergö	Maxmo	Finland
Folkmängd 2017	17 329	661	469	1 126	5513130
Befolkningsförändring 2013-2017	-1,5 %	-9,0 %	-0,2 %	-1,1 %	+1,1 %
Åldersstruktur 2017					
Medeltal	53 år	54 år	50 år	44 år	41 år
- 14	14 %	8 %	14 %	19 %	16 %
15-64	54 %	56 %	54 %	58 %	63 %
65-	32 %	36 %	32 %	23 %	20 %
Arbetsplatser 2016					
Primärproduktion	18 %	23 %	11 %	18 %	3 %
Tillverkning	22 %	39 %	11 %	33 %	22 %
Tjänster	60 %	38 %	78 %	49 %	75 %
Lokala arbetsplatser som andel av antalet arbetande	100 %	67 %	21 %	53 %	N/A
Egenföretagare	18 %	31 %	10 %	18 %	13 %

5.2.1 Lokala centrum på landsbygden

Sydösterbotten består av tre kommuner (Kaskö, Kristinestad och Närpes) som vart och ett har tydligt markerade centrumområden. Kaskö är till ytan litet och därför mindre landsbygdspräglad, medan Närpes och Kristinestad innefattar stora landsbygdsområden. Även om en del arbetspendling mot regioncentrum i Vasa existerar så är Sydösterbotten som helhet är i stort sett självförsörjande på arbetsplatser. Kaskö och Närpes har bägge några procent fler arbetsplatser än antalet arbetande, medan Kristinestad ligger strax under 100 procent. Arbetsplatsernas typ är relativt mångsidig, med 18 procent arbetande i primärproduktion, 17 procent i hälsovård och 14 procent i tillverkningsindustrin. De flesta typer av service är tillgänglig i regionen såväl som i de individuella kommuncentrumen. Nedläggningen av sjukhuset i Kristinestad år 2007 lyfts återkommande fram i intervjuer med både tjänstemän och lokalbefolkningen som en stor brist, eftersom avståndet till Vasa för den här typen av service upplevs som alltför långt.

Genom åren har Sydösterbotten fått rykte om sig att ha svårighet att samarbeta kommunerna emellan (Nordberg 2013:300-302). Ett exempel är att området inte kunnat enas om att ha en gemensam näringslivsutvecklings central, vilket utgående från områdets befolkningsantal varit det naturliga, utan Närpes och Kristinestad upprätthåller i nuläget separata enheter. Det är förstås inte ovanligt att grannkommuner konkurrerar, men Sydösterbottens läge i landskapets ytterkant samt att den sammantagna befolkningen är relativt liten borde vara ett

kraftigt incentiv till att hitta gemensamma lösningar och på så sätt dra åt samma håll. Som beskrivits ovan har den starkt centraliserande landskaps- och vårdreformen synts i intervjuerna med de kommunala tjänstemännen som en rädsla för att den egna hälsocentralen ska dras in, särskilt i Närpes och Kristinestad, vilket skapat en delvis ny konkurrenssituation. Försök har gjorts att inom ramen för samkommunen K5 (Kust-Österbottens samkommun för social- och primärvård tillsammans med Malax och Korsnäs) fördela uppgifterna mellan kommunerna, men även här syns spår av en konflikt. Tjänstemännen i Kristinestad är inte nöjda med att ett gemensamt psykosocialt center placerats i Närpes medan den geriatrika enheten som skulle placeras i Kristinestad haft problem att komma igång. Samtidigt påstår tjänstemännen i Kristinestad att Närpes ofta väljer att skicka patienter till Vasa istället för till den veckoslutsjour som upprätthålls i Kristinestad. Trots de här svårigheterna finns en samstämmighet bland tjänstemännen att ett samarbete behövs. En tjänstemän förklarar:

”det har istället blivit en kapplöpning mellan Kristinestad och Närpes om vem som ska få vad. Det gynnar ju inte helheten, det missgynnar Sydösterbotten som region. Men det är så pass viktigt, till exempel en politiker som säger att de byter bort HVC ... mot något annat i en grannkommun, den politikern kommer inte in nästa gång i fullmäktige ... vad gäller näringslivsfrågor och lobbande för infra(struktur) så är vi eniga, men vad gäller servicenätverk så är det svårt att komma överens före vi vet alternativen.”

De kommunala tjänstemännen i Sydösterbotten beskriver en stor oro för centraliseringar och förlusten av inflytande. Det här blir särskilt tydligt i jämförelse med intervjuer med tjänstemän i de andra undersökta kommunerna. En tjänsteman förklarar att Sydösterbottens position blivit allt svagare vartefter befolkningen minskat i förhållande till landskapet som helhet:

”Problemet är att vi är så små redan med under 20 000 invånare. Förr var det så att det fanns Sydösterbotten, Vasaregionen och Norra österbotten, men nu börjar vi vara så små att ingen räknar med oss.”



Figur 2. Karta av Sydösterbotten med städerna Kaskö, Kristinestad och Närpes.

5.2.2 Skärgård

Bergö är en ö med bofast befolkning som endast når fastlandet genom en färjeförbindelse. Bergö ligger 60 kilometer från regioncentrum i Vasa och 30 kilometer från kommuncentrum i Malax. I tid översätts de här avstånden, med färjan inräknad, i bästa fall till knappa 60 respektive 30 minuter. Trots att Bergö måste anses perifert i tillgänglighet räknat så är antalet arbetsplatser på ön endast 21 procent av den totala arbetsstyrkan, vilket betyder att den stora merparten av Bergöborna jobbar annanstans än på ön. Av de arbetande kvinnorna jobbar 58 procent inom hälsovård, medan 42 procent av männen arbetar i transportrelaterade yrken. Det går inte att utläsa från den tillgängliga statistiken, men enligt skärgårdstraditionen innebär transportyrken till stor del sjöfart. Samtidigt är endast tio procent självanställda, vilket är en för landsbygdsförhållanden rätt låg andel. De här förhållandena tyder på att Bergö är en så pass attraktiv boplats att människorna är beredda att ha överseende med den otillgänglighet som färjeförbindelsen åstadkommer. Det ligger nära till hands att tänka sig att den sociala situationen och skärgårdsmiljön spelar en avgörande roll här. Trots sin litenhet så finns det en butik, en lågstadieskola, ett dagis, ett äldreboende och en hälsovårdsmottagning (öppen en dag per vecka) på ön.



Figur 3. Karta av Bergö med omgivning. Pilarna indikerar huvudsaklig pendlings- och rörelseriktning.

Intervjuerna med lokalbefolkningen indikerar tydligt att Bergö är ett mycket aktivt och levande lokalsamhälle. Alla intervjuade namnger ett stort antal aktiviteter, mötesplatser och evenemang som finns på ön. En intervjuad föreslår att "Bergö är den föreningstätaste byn på långa nejder". "En person menar att det goda samarbetet beror på att Bergö är "litet och en ö". Bosättningen är som en följd av ö-förhållandet relativt tät, vilket gör att "man ser ju folket här i byn hela tiden då man går ut" och "här hälsar alla". De intervjuade är också samstämmiga vad gäller betydelsen av föreningarna, som verkar vara mycket aktiva och spela en central roll då olika aktiviteter ska arrangeras och för den allmänna trivselen på ön. Ö-rådet nämns särskilt ofta som viktigt för att arrangera olika saker och för öns gemenskap. Platser och verksamheter som anges som viktiga är bland annat ett café, ett ute-gym, butiken, stranden och sommarmarknaden. En intervjuad menar att de olika föreningarna varit duktiga på att göra gemensam sak då något av vikt för hela ön ska genomföras. En sådan sak är etableringen av ett äldreboende, vilket beskrivs mera ingående längre fram.

Angående samhörighet med omgivningen så nämns helt naturligt de närmaste grannbyarna först. Malax och Vasa är bekanta platser, vilket är naturligt eftersom en stor del av den nödvändiga servicen är placerad där. Samtidigt så nämns naturaktiviteter genomgående som viktiga, vilket tyder på att den nära omgivningen också spelar en viktig roll. Det finns också

klara indikationer på att svenskspråkiga Österbotten är den region som är mest bekant, medan de finskspråkiga omgivande områdena är mer obekanta. Angående framtiden så finns det en tydlig oro för att den lokala hälsovårdsmottagningen ska dras in, vilket särskilt kommer fram i intervjuer med äldre och med föräldrar till små barn. Otillgängligheten nämns också som ett orosmoment, eftersom "det kan ta en timme för en ambulans att ta sig hit". Den lokala butiken är en annan service som nämns i det här sammanhanget, eftersom den närmaste butiken ligger så mycket som 40 minuter bort. Särskilt äldre personer är oroade över att de här typerna av service ska försvinna, men också yngre menar att det vore "oacceptabelt" och att Bergö som boplatz är beroende av att dessa finns lokalt. Skolan, däremot, nämns knappt alls som viktig, men det kan hända att den känns säkrad eftersom den nyligen blivit ombyggd.

Bergö äldreboende

På Bergö hittar vi ett exempel på en process som direkt adresserar den lokala tillgängligheten, deltagandet och social inkludering. Processen och dess resultat motsvarar på alla sätt definitionen på en social innovation: ett äldreboende som ägs av ett aktiebolag med ö-rådet som ägare och kommunen som drivare av verksamheten. Äldreboendet är innovativt också på så sätt att det byggdes ihop med skolbyggnaden och kan på så sätt dela till exempel uppvärmningsanläggning och kök, och anläggningen inhyser även en hälsostation. De äldre sägs bli aktiverade av att ha barnen nära, medan barnen högläser åt de äldre.

Ett eget äldreboende har varit en målsättning för befolkningen på Bergö åtminstone sedan början av 1990-talet. Behovet var tydligt: avståndet till kommunens äldreboenden på fastlandet upplevdes som långt för de anhöriga som ofta ville besöka den äldre. Det här var dock en tidsperiod då den kommunala ekonomin var på nedgång. Efter den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet har den offentliga servicen gradvis trappats ner. I en situation då den ekonomiska kostymen krymper blir satsningar på nya serviceenheter svåra att acceptera för kommunalpolitiker som representerar andra delar av kommunen. Ö-borna gav dock inte upp. År 2002 bildades ö-rådet, som under åren blivit något av en allmän byaförening, men som grundades med det specifika syftet att driva äldreboendefrågan. År 2008 intensifierade ö-rådet strävandena genom att bilda en särskild arbetsgrupp. Vid den här tiden var målsättningen ännu att övertyga kommunen om att bygga äldreboende på ön. Örådet ansökte om stöd från statens finansierings- och utvecklingscentral för boendet ARA, men ansökan avslogs då kommunen inte stödde den. En kommunal tjänsteman förklarar att något stöd inte kunde ges då det vid den tiden fanns för många vårdplatser i kommunen. Strax efter det här nederlaget gjorde ett antal händelser dock att frågan började gå i en positiv riktning för Bergöborna.

Den första händelsen var att ny person anslöt sig till ö-rådet, en person som under sitt arbetsliv varit sommarboende på Bergö, men som pensionär blivit fastboende och ansåg sig vilja stöda Bergöborna i äldreboendefrågan. Den här personen hade genom sitt tidigare arbetsliv fått ett nätverk av kontakter, bland annat till ministerierna, vilka kunde ge avgörande råd för hur Bergöborna skulle kunna driva processen vidare. Efter ett antal möten med kommunala tjänstemän och politiker drog personen slutsatsen att kommunen aldrig kommer att bygga något äldreboende, saken måste ordnas av Bergöborna själva. Med hjälp av sina kontakter fick personen bland annat råd om på vilket sätt en ARA-ansökan måste förberedas, bland annat

genom att bilda ett aktiebolag för den kommande fastigheten. Den andra avgörande händelsen kom strax efteråt. Två äldreboenden i kommunen bedömdes vara i så dåligt skick att de måste renoveras eller byggas om. Det här öppnade plötsligt upp möjligheten för att omplacera vårdplatserna i kommunen. Den tredje avgörande händelsen var att lågstadieskolan på Bergö på samma sätt bedömdes vara i så dåligt skick att den måste byggas om. Innan dess hade Bergöborna haft svårigheter att få kommunen att tilldela en tomt för ett äldreboende, eftersom den kommunala detaljplanen inte hade utrymme för ytterligare servicebyggnader. Med en gemensam byggnad med skolan överkoms det här problemet, samtidigt som bygg- och driftskostnaden för äldreboendet gick ner.

De här händelserna kan tyckas vara slumpmässiga, men det finns underliggande faktorer som förklarar varför Bergös äldreboende blev en framgång. För det första är Bergö en starkt sammanhållen by. Kommunala tjänstemän beskriver Bergöborna som "envisa" och "samlade för saken". De slumpmässiga händelserna blir på så sätt mer förståeliga om man beaktar processen omfattning tidsmässigt. Ett samlat lokalt samhälle har möjlighet att driva en process under årtionden, och under så långa tidsperioder kommer slumpmässiga möjliggörande händelser förr eller senare att inträffa. Det lokala samhällets sammanhållning kan därför anses vara en central möjliggörande faktor. För det andra så beskriver intervjuer både med de Bergöbor och de kommunala tjänstemän som var involverade i processen att närheten till den kommunala myndigheten var avgörande. De intervjuade beskriver en dialog som under vissa tidsperioder var daglig, då en genomförbar lösning togs fram. Tillgängligheten av den kommunala expertisen var på så sätt också central för att processen lyckades. De kommunala tjänstemännen har kunskap om hur ett äldreboende ska drivas, till exempel vad verksamheten kräver utrymmesmässigt. En öbo beskriver förhållandet till de kommunala tjänstemännen som nära, och att ett tillitsförhållande bildats genom processen. Genom det här tillitsfulla förhållandet menar öbon också att de kommunala tjänstemännen fick en rättvisande bild av förhållande på ön. En fråga som ställdes både till öborna och de kommunala tjänstemännen var om de trodde att äldreboendet hade kommit till om den aktuella myndigheten hade varit placerad i landskapet, och samtliga intervjuade var eniga om att det inte hade varit möjligt. En kommunal tjänsteman förklarar:

"Det är ett typexempel på en flexibel och praktiskt orienterad lösning som kunde uppstå eftersom kommunen och byn hade väldigt bra kunskap om varandra. Kommer landskapet att ha samma intresse att upprätthålla samma närhet, täthet, utrymme för flexibla lösningar? Det kommer att kräva jättemycket av landskapet, att ha en sådan kompetens från Sideby till Nedervetil. Inte tror jag det byggs riktigt många sådana där samprojekt efter det här."

5.2.3 Randområde för pendling

Maxmo var en självständig kommun fram till sammanslagningen med Vörå 2007 och Oravais 2009. Maxmo består i stort sett av två områden, fastlandet och skärgården, med ett totalt befolkningsantal på lite över 1100 personer. Maxmo skärgård består av ett stort antal öar och halvöar som binds samman med broar och vägar. Huvudrutten från skärgården går över fastlandet och igenom Maxmo centrum där många typer av service finns tillgänglig. Maxmo centrum ligger endast 30 kilometer eller mindre än en halvtimme från regioncentrum i Vasa,

medan skärgården har 40 till 55 kilometer till Vasa. Kommuncentrum i Vörå är 20 respektive 40 minuter bort, och hälsovårdscentralen i Oravais ligger på ungefär samma avstånd. Många typer av service är ännu tillgänglig i Maxmo, som dagis, lågstadieskolor och butiker, både på fastlandet och i skärgården. Närheten till Vasa resulterar i en omfattande pendling. Mirkas fabrik en halvtimme norrut i Jeppo är också en viktig extern arbetsplats för Maxmoborna. Ändå är de lokala arbetsplatsernas andel av antalet arbetande så mycket som 53 procent, och 18 procent är självanställda. Primärproduktion, tillverkningsindustri och byggande är de huvudsakliga lokala arbetsplatserna, medan så mycket som 41 procent av kvinnorna arbetar inom hälsovården. Befolkningsstrukturen i Maxmo är betydligt yngre än de övriga studieområdena. Ytligt sett ser därför Maxmo ut att vara ett rätt välmående ruralt samhälle.



Figur 4. Karta av Maxmo med omgivning. Pilarna indikerar huvudsaklig pendlings- och rörelseriktning.

De intervjuade byborna beskriver tydligt Maxmo som en del av Vasas pendlingsområde, vilket förstås särskilt gäller de som pendlar för jobb in till Vasa. Rutten in till Vasa passerar inte servicen i kommuncentrum och i Oravais, och helt naturligt anger de pendlare intervjuade inte heller de här områdena som så viktiga. Istället används service på vägen in till Vasa, i Korsholm. Liksom i Bergö finns det en identifikation med alla grannbyar åt alla riktningar, men den övergripande identifikationen tycks vara söderut mot Vasa. Angående farhågor för framtiden så kommer sådana fram i intervjuer med föräldrar till

småbarn och äldre, som är mer beroende av att servicen är lokal. En oro för framtiden är också mer påtaglig i intervjuerna i skärgården än på fastlandet. Skärgårdsborna pratar mer om hur en centralisering riskerar ha en negativ effekt på platsens attraktivitet som boplatser för kommande generationer.

5.2.4 Glesbygd

Den före detta kommunen Sideby fanns i sydspetsen av det svenskspråkiga befolkningsområdet längs med kusten i Österbotten. På 1930-talet hade kommunen så många som 3 700 invånare, men efter kriget kom en snabb industrialisering av landet igång, vilket ledde till flyttningsrörelse till städer inom landet och till Sverige. När Sideby gick samman med Kristinestad i början på 1970-talet hade befolkningen halverats till lite under 2 000 stycken. Idag omfattar bosättningen 661 personer⁵. Byarna i gamla Sideby lever i nedgång: under perioden 2013-2017 minskade befolkningen med hela nio procent. Den uppenbara anledningen till detta är den perifera positionen: från Sideby centrum är det 40 kilometer in till kommuncentrum i Kristinestad och 130 kilometer till regioncentrum i Vasa. Inom området för den före detta kommunen Sideby finns det mycket litet service kvar. En butik och en bank finns i Sideby centrum, medan den kommunala servicen i stort sett försvunnit. Barnen här hänvisade till skola och dagis i Härkmeri, som tidigare var en del av Lappfjärds kommun längre norrut. I det här området syns sårbarheten för centraliseringar tydligt. Till och med en flytt av hälsocentralen inom Sydösterbotten, från Kristinestad till Närpes, skulle öka avståndet från 40 kilometer till 70 kilometer för Sidebyborna.

⁵ Enligt antal invånare med postnummer i Sideby, Skaftung, Ömossa och Kallträsk år 2017. Området för postnummer omfattar inte exakt området för den historiska kommunen Sideby, men antas ändå ge en god fingervisning på befolkningsutvecklingen under tiden efter kommunsammanslagningen.



Figur 5. Karta av Sideby med omgivning. Pilarna indikerar huvudsaklig pendlings- och rörelseriktning.

En del av arbetsstyrkan pendlar in till Kristinestad eller de andra kommunerna i Sydösterbotten. Det anmärkningsvärda angående arbetsstyrkan i Sideby är ändå att andelen lokala arbetsplatser är så mycket som 67 procent av antalet arbetande. Samtidigt är hela 31 procent självanställda. Det här tyder på att möjligheten till utkomst lokalt spelar en stor roll för att människor vill stanna kvar eller bosätta sig i området. Hälften av den manliga populationen jobbar i primärnäringsmedan så många som 70 procent av kvinnorna har jobb inom hälsovård eller någon form av offentlig eller privat service.

Jämfört med de övriga fallstudierna verkar Sideby vara ett område som tappat sin vitalitet. En intervjuad deklarerar att "inget händer här", medan en annan menar att "jag vågar nästan påstå att det inte finns sammanhållning längre, för när skolor och butiker har försvunnit så finns det egentligen ingen gemenskap kvar". Vartefter servicen har försvunnit verkar också föreningsverksamheten ha trappats ner. I Sideby finns en aktiv hembygdsförening, men i Skaftung och Ömossa omnämns endast jaktföreningarna som särskilt aktiva. En intervjuad i Skaftung ger ett ödesdigert svar på en fråga om servicens tillgänglighet: "Skolan försvann, post och affärer... det har funnits tre affärer, men alla är borta ... det finns ingenting kvar, allting har redan försvunnit. Det enda man kan ta är typ elen och vattnet, något annat finns inte här

längre". En annan respondent menar att "man har anpassat sig enligt situationen, man förstår inte att begära något heller längre".

Den största farhågan för de intervjuade i Sideby centrum är att tappa den lokala butiken i Sideby och skolan i Härkmeri, medan de intervjuade i Skaftung och Ömossa är mer oroliga för att hälsocentralen i Kristinestad ska försvinna. Området omfattar både en svenskspråkig och en finskspråkig befolkning, där det är möjligt att se en skillnad i att den svenskspråkiga känner samhörighet med det svenska Österbotten och att till exempel Vasa känns närmare än Björneborg, som i kilometer ligger betydligt närmare, medan finskspråkiga känner samhörighet också med de finska grannkommunerna. Det tudelade språkförhållandet gör också att befolkningsunderlaget för den lokala skolan splittras. I nuläget går svenskspråkiga lågstadielever i skola i Härkmeri, medan de finskspråkiga går i skola i Kristinestad centrum.

Av intervjuerna framgår att alla byar i området, också byarna norr om den gamla kommunen Sideby, känns bekanta och närliggande, men i det vardagliga livet så riktas inte färderna inom området, utan norrut, mot skola och dagis i Härkmeri, butiken i Lappfjärd och hälsovården i Kristinestad. Det gamla kommuncentrum, och de separata byarna har på så sätt inget gemensamt centrum, och den samlade folkmassan i området utnyttjas på så sätt inte för att arrangera gemensam service. Byarna verkar ha blivit separata enheter i förhållande till kommuncentrum, och med omkring 200 personer i de enskilda byarna är massan förstas för liten för att upprätthålla något med lokala krafter.

5.2.5 Lokala workshoppar

De lokala workshopparna blev till karaktären olika, vilket kan antas spegla de olika platsernas karaktär. Samtliga workshops arrangerades på måndagskvällar i september 2019.

Sideby

Den första workshoppen i Sideby-området arrangerades i Härkmeri skola. Uppslutningen till workshoppen var den klart sämsta av de tre: endast fem personer deltog. Anmärkningsvärt här är att inte en enda av de personer som kontaktats direkt kom till workshoppen. Som inledning till workshoppen presenterades resultat från projektet. Resultaten för Sideby-områdets del sammanfattades som att det glesa bebyggelsemönstret och avsaknaden av gemensamma strukturer för de enskilda byarna är problematiskt för framtiden. De första delarna av diskussionen, att identifiera resurser och behov och vad som fattas, förlöpte väl. Det konstaterades att det finns en mängd av resurser, i form av råvaror, vacker natur, kulturmiljöer, företag, entreprenörskap etc. Behoven var likaså många och tydliga. Den grundläggande servicen saknas i byarna, som butiker, bank, skolor, dagis och hälsostationer, och vägarna måste förbättras. Det konstaterades också att det är brist på människor, att det behövs inflyttare och att framtidstron och en positivare bild av området måste skapas. Sedan presenterade forskare vid Åbo Akademi lyckade projekt och vilka element som är viktiga för att projekt ska bli lyckade. Bergös äldreboende var ett av de exempel som presenterades.

Nästa steg i diskussionen var svårare att genomföra. Uppgiften att ta fram projektidéer möttes av motstånd för att deltagarna befارade att de skulle ta på sig ansvaret att också genomföra idéerna. Argument lades fram för att befolkningen på små orter är pressad och de föreningsaktiva redan använder all av sin fria tid och har små möjligheter att driva projekt.

Bristen på nyckelpersoner på workshoppen avspeglades också i det att deltagarna konstaterade att de aktörer som bör vara centrala i byautvecklingsprojekt inte var närvarande, i första hand byaföreningsaktiva. När deltagarna övertygats om att den som föreslår projektidéer inte samtidigt åtar sig att driva projektet kom en del idéer ändå fram. Framförallt handlade idéerna om att förbättra servicen i varje enskilt byacentrum, till exempel i form av att bilda andelslag för butiker eller aktiebolag för äldreboende i stil med det på Bergö. Projektforskarna påtalade att ett gemensamt projekt för alla byarna skulle vara starkare än enskilda för varje by, och att en början kunde vara att ta fram ett gemensamt namn eller varumärke för området. "Sju byar" var ett förslag som kom fram. Det var dock svårt för deltagarna att komma på ett projekt som alla byar skulle kunna sluta upp kring. Det verkar som att avstånden mellan byarna, och bristen på den vardagliga rörelsen mellan dem, gör det svårt att till exempel utveckla servicen i en by och förvänta sig att även andra byar ska se nyttan med det. Möjligheten att ta vidare idéerna till en reell projektutvecklingsprocess hindrades av att det inte var möjligt att identifiera deltagande aktörer, vilket kanske framförallt berodde på att nyckelpersonerna i området inte var närvarande. Workshopdeltagarna åtog sig dock att föra idéerna vidare till byaföreningarna för att diskutera hur dessa skulle kunna tas vidare. En tanke är att sammanföra alla byaråd i området för att diskutera möjliga gemensamma lösningar. I efterhand föreslog projektet att en ansvarsfördelning skulle kunna göras mellan byarna, det vill säga att varje by ska ha en uppgift som de andra byarna kan dra nytta av och att överenskommelsen om ansvarsfördelning skulle ge varje enskilt projekt välvilja även från omgivande byar.

Maxmo

Workshoppen i Maxmo arrangerades i Särkimo skola belägen vid en strand i Maxmo skärgård. På workshoppen deltog tretton personer, en majoritet representerade skärgården, vilket antagligen förklaras av att workshoppen förlades där. Projektresultat presenterades inledningsvis. Maxmoområdets framtidsförutsättningar presenterades som relativt goda, eftersom statistisk data berättar om ett lokalsamhälle med jämförelsevis god befolkningsstruktur. Samtidigt påpekades att det finns risker med splittringen mellan skärgården och fastlandet, och att befolkningens användning av lokal service är splittrad eftersom en stor del av invånarna pendlar och använder service i regioncentrum.

Deltagarna delades in i tre olika grupper. Den första uppgiften, att lista vad som fattas och behövs i området, och vilka resurser som finns, förlöpte väl. På det stora hela var grupperna rätt samstämmiga. Bättre vägar, mer arbetsplatser, turism, och överhuvudtaget förutsättningar för att människor ska vilja bo på platsen på längre sikt var sådant som identifierades som behövligt. Framförallt kom grupperna fram till att det behövs en samlingsplats i skärgården. De resurser som kom fram berörde främst naturen, skärgårdsmiljön, lugnet och de resurser som skogen ger.

Inför skedet där grupperna skulle fundera på konkreta projektidéer presenterades lyckade projekt, samt även konceptet green care. Den senare presentationen resulterade i en idé om ett projekt där Särkimo skola skulle få ett green care-certifikat, något som tidigare endast tilldelats företag. Ett green care-certifikat innebär i korthet att aktiviteten som aktören sysslar med är naturnära och hälsofrämjande. Det här var således en idé som kom fram dels genom input

från arrangörerna, dels från deltagarnas diskussion om naturen som en resurs, och dels från att workshopen arrangerades i Särkimo skola. Här identifierades skolans personal, kommunen och green care-expertis som nödvändiga partners i ett projekt. En drivande part kunde vara den lokala skärgårdsföreningen.

En annan projektidé som deltagarna enades om anspelade på behovet av en samlingsplats och mer service i skärgården. En konkretisering av idén kallades "galleria" eller "företagscentrum", vilket skulle kunna omfatta allt från café och restaurang till olika typer av butiker och samlingslokaler. Ett sådant projekt skulle engagera de lokala företagen och måste starta med en kartläggning och kontaktsökande med relevanta partners för att undersöka intresse. Ett byggande av en galleria skulle vara resurskrävande och deltagarna var överens om att det är ett långsiktigt projekt som måste genomföras stegvis. Skärgårdsföreningen identifierades som en möjlig drivande part, och från projektforskarna föreslogs att en dialog skulle inledas med Aktion Österbotten för att klarlägga om LEADER-programmet kunde vara en möjlig källa till finansiering för ett kartläggande projekt. Deltagarna var också tydliga med att det här projektet är gemensamt för hela Maxmo, inte enbart skärgården. Ett sådant samlingscentrum skulle kunna locka människor också långväga ifrån och skulle i så fall gagna hela Maxmo. En deltagare berättade att sammanhållningen mellan skärgården och fastlandet främjats av kommunsammanslagningen med Oravais och Vörå, eftersom att det numera står klart att Maxmo har ett gemensamt intresse i den större helheten. Överlag var därför workshopen i Maxmo mycket annorlunda än den i Sideby-området. En orsak var förstås att uppslutningen var bättre, men deltagarna var också betydligt mer optimistiska till att förändringar skulle gå att genomföra.

Bergö

Workshopen på Bergö arrangerades i församlingshemmet. Workshopen var den mest välbesökta med femton deltagare, vilket är anmärkningsvärt eftersom Bergö har den klart minsta befolkningen av de studerade fallen. Det var samtidigt enklare för deltagarna att delta då möteslokalen rent avståndsmässigt ligger närmare för Bergöborna, vilket illustrerar fördelen med en tät bebyggelse. Liksom vid de övriga tillställningarna presenterades projektresultaten inledningsvis. Den kritiska faktorn för Bergös del presenterades som det fortsatta utbudet av lokal service, vilket verkar vara avgörande för att Bergö ska kunna vara en attraktiv boplats även i framtiden. En positiv bild gavs av Bergö, som trots en ålderstigen befolkning och en perifer position över tid lyckats behålla invånarantalet. Den huvudsakliga slutsatsen av statistiken angående Bergö är att ön har en relativt låg andel lokala arbetsplatser och egenföretagare, och att det här tyder på att det till skillnad från till exempel Sideby-fallet är andra faktorer än arbetsplatser som gör att människor stannar kvar eller flyttar in. Deltagarna påpekade för det första att det finns en del personer som är anställda inom sjöfart, vilket betyder att deras pendling inte är daglig utan sker med någon veckas mellanrum, och är följaktligen inte lika hindrade av den långsamma förbindelsen till fastlandet som dagspendlare är. För det andra menade deltagarna att det är kvaliteten på platsen som är avgörande, närmare bestämt sammanhållningen, utbudet av lokala tjänster och den vackra och lugna skärgårdsmiljön. Det visade sig att ungefär hälften av deltagarna på workshopen

var inflyttade, och för deras del var det just de här kvaliteterna som gjort att de valt Bergö som boplats.

Sedan delades deltagarna in i tre grupper och fick diskutera vad som fattas och behövs i byn. Av det grundläggande serviceutbudet identifierades en bank som något som fattades. I övrigt handlade det i stort sett om turism- och fritidsrelaterade aktiviteter, som lekparker, simhall, övernattningsmöjligheter och restaurang. Angående befintliga resurser listades bland annat det omfattande lokala utbudet av service, naturen och skärgårdsmiljön. När deltagarna sedan fick möjlighet att försöka ta fram konkreta projektidéer kom i huvudsak tre förslag fram, ett per grupp. Det första förslaget berörde bevarandet av kulturmiljön, som i stor utsträckning färgats av närheten till havet och fiskeriverksamheten. En deltagare lyfte fram att småhamnarna och båthusen och överhuvudtaget fisketraditionen riskerar att förfalla då de i huvudsak ålderstigna yrkesfiskarna slutar och någon yngre generation inte tar över. Fiskeorganisationer identifierades som viktiga att engagera, men samtidigt var det inte möjligt att på mötet identifiera en lokal kraft som skulle kunna ta ansvar för att ta idén vidare. Representanter för ö-rådet menade till och med att tidigare försök att involvera fiskare varit problematiska. Detta antyder därför att ett sådant projekt bör rikta in sig på just att bevara kulturmiljön snarare än att involvera fiskare, till exempel att identifiera viktiga element och rusta upp miljön kring hamnarna. Den andra projektidén berörde att utveckla området kring skidspåret till ett allaktivitetsområde med bland annat ett utomhusgym. Ö-rådet identifierades som en part som skulle kunna ha ansvar för ett sådant projekt, vilket i huvudsak skulle involvera lokala krafter. De här projektförslaget anspelade således direkt på de kvaliteter som verkar ha varit viktiga för att behålla invånarantalet, nämligen Bergö som boplats.

Den tredje idén berörde utveckling av turismen. Förslaget var att det behövs en paraplyorganisation som sköter koordineringen mellan existerande företagare för att ett turismpaket skulle kunna skapas, samt att informationen och marknadsföringen ska bli mer enhetlig. Även här var det svårt att identifiera vilken aktör som skulle kunna vara huvudpart. Ett sådant projekt skulle involvera kommunikation med lokala företagare och kräver en engagerad lokal aktör, där ö-rådet ligger nära till hands. Samtidigt behövs kunskap om marknadsföring och till exempel utveckling av elektronisk marknadsföring, vilket skulle kunna involvera till exempel någon marknadsföringsinriktad högskola eller något motsvarande företag.

I jämförelse med diskussionerna på workshopen i Maxmo var det svårare att identifiera den väg som projektidéerna skulle kunna ta för att realiseras. Vissa deltagare påpekade till och med att behovet inte är så stort på Bergö och att engagemanget därför kanske inte räcker till. Vid en jämförelse av behoven som listats mellan de tre workshopparna är det också så att behoven är av en mer kritisk art i de två övriga fallen. I Sideby-området identifierades en stor avsaknad av lokal service, i Maxmo var det tydligt att skärgården saknade service och en samlingsplats och att till exempel skolan levde under ett hot om nedstängning. I Bergö-workshopen var istället de identifierade behoven mer av karaktären kompletterande till det utbud som redan finns, eftersom service-utbudet redan är relativt brett. Det kan ändå konstateras att workshopen förstärkte slutsatsen om att Bergös attraktivitet som boplats är

central för dess framtid, och att den framtiden inte nödvändigtvis är beroende av lokal ekonomisk verksamhet utan av det lokala serviceutbudet och utvecklandet/bibehållandet av den naturnära kulturmiljön.

5.2.6 Sammanfattning

Beskrivningarna av landsbygdstyperna ovan visar för det första att det är svårt att göra generaliseringar av geografin – varje plats har sina unika drag, förutsättningar och möjligheter. Fler liknande undersökningar av olika typer av landsbygdsområden skulle ge en mer nyanserad bild av de typer av landsbygd som existerar, även om det platsspecifika omöjliggör en fullständig kategorisering. För det andra så kan det konstateras att projektets föresats att identifiera landsbygdsområden med olika förutsättningar lyckades. Fallstudierna visar på mycket olika utmaningar och möjligheter, vilket gör att jämförelser mellan ett så pass litet antal fall ändå blir rätt intressanta. Ur perspektivet sociala innovationer är fallstudierna väl valda på så sätt att det går att hitta skillnader i förutsättningar för att sociala innovationer ska uppstå. Valet av fallstudier lyckades också ta fram fall som uttryckligen är utsatta i centraliseringsreformer. För det tredje träder särdrag fram i beskrivningarna ovan som kan antas vara någorlunda generella för de identifierade landsbygdstyperna. De är som följer.

Lokala centrum på landsbygden behöver i stor grad vara självförsörjande, och för framtidsutsikterna måste de hitta gemensamma lösningar och lära sig dra åt samma håll. De intervjuade kommunala tjänstemännen menar att Sydösterbotten upplever ett minskat inflytande gentemot resten av landskapet, särskilt i besparingstider, och oron för att tappa service och inflytande är påtaglig. Den här typen av landsbygd måste således ha en förmåga att klara sig på egen hand och måste följaktligen även kunna få fram lokala arbetsplatser. Det specifika fallet som studerats visar på den utsatthet som följer av samarbetsproblem för sådana här områden. Det finns en risk att den service som området självt inte säkerställer kommer att försvinna, vilket vore olyckligt då befolkningsstorleken på knappa 18 000 invånare skulle vara tillräcklig för de flesta typer av service. Samtidigt påtalas fördelarna med närhet, litenhet och flexibla organisationer. Här skulle således finnas grogrund för sociala innovationer som inkluderar hela området, om bara skillnaderna övervinns. Den önskan som tjänstemännen lägger fram är ett större manöverutrymme gentemot landskapscentrum, eftersom området i stor utsträckning måste vara självförsörjande och därför har behov av att bestämma över hur saker och ting ska ordnas. Rekommendationen för det specifika fallet är att området som helhet behöver etableras som en sammanhållen subregion, där vissa typer av utvecklingsbefogenheter ges till subregionen snarare än de individuella kommunerna, för att samarbete och gemensamma insatser ska främjas.

Landsbygdsskärgård utmanas av begränsad tillgänglighet, men en geografiskt och socialt sammanhållen plats har samtidigt uppenbara fördelar. Bergö exemplifierar fördelen med litenhet och täthet inom byn, samt den flexibilitet närheten till den lokala myndigheten ger. Bergö visar också att en perifert belägen landsbygdsort kan vara attraktiv som boplats, trots att det finns mycket få lokala arbetsplatser. Istället kan andra faktorer vara tillräckliga för beslutet att bosätta sig på en plats. I Bergös fall ligger det nära till hands att anta att skärgårdsnaturen och den sociala sammanhållningen är faktorer som är attraktiva. Processen kring äldreboendet visar också att ett tätt sammanhållet lokalt samhälle är en god grogrund

för sociala innovationer, och att även små byar kan klara av att förse sin befolkning med lokala tjänster. Samtidigt är en skärgårdssort utsatt för centraliseringar. Att det finns lokal service, till exempel butik, skola och dagis, på ön verkar vara mycket viktigt för invånarnas vilja att bo kvar eller flytta in.

Randområden för pendling utnyttjar arbetsplatserna och servicen i landskapets centralort, men dessa områden riskerar samtidigt att splittras mellan de som pendlar och de som inte pendlar, där de första blir lindrigt påverkade av centraliseringar och de senare mer påtagligt påverkade. Områdena som ligger närmare regioncentrum, i det här fallet fastlandet, upplever också lindrigare oro för centraliseringar än områden längre bort, det vill säga i skärgården. Maxmo-fallet visar också på rörelsemönstrens inverkan. Nya tjänster växer fram längs med pendlingsrörelsen, ett mönster som kan vara i konflikt med det ursprungliga bosättningsmönstret. Jämfört med Sidebyfallet går skärgårdens rörelse genom det gamla kommuncentrumet, som följaktligen behåller en relativt stark position. Den här typen av områden innehar resurser i form av kompetenta invånare och organisationer, medan sammanhållningen kan variera. Det finns en risk att sådana splittringar försvårar framkomsten av sociala innovationer, men Maxmo är ändå ett så pass vitalt samhälle med en stor andel unga att det i alla fall ännu verkar finnas goda möjligheter att reagera på centraliseringsshot. Maxmo är ett lokalt samhälle som i sig är geografiskt tudelat mellan skärgården och fastlandet, vilket betyder att servicetillgängligheten kan kräva att det finns separata serviceställen i vissa fall, medan andra kan vara gemensamma. Ett gemensamt etablerat forum för skärgården och fastlandet rekommenderas för att hitta legitima lösningar för hela området. Här finns det samtidigt antydningar på att kommunsammanslagningen fört skärgården och fastlandet samman.

Glesbygd är områden där framtiden ser svår ut. Sideby har tappat de flesta typer av offentlig service, vilket också är en indikation på att det politiska inflytandet varit svagt. En jämförelse med Bergö är intressant, eftersom bägge tappade sin kommunala självständighet på 1970-talet. Medan föreningsaktiviteten är imponerande på Bergö, så verkar sammanhållningen och den lokala aktiviteten var låg i Sideby. Fastän det finns betydligt mindre service i Sideby så var klagomålen på servicen betydligt mer påtaglig i intervjuerna i Maxmo och på Bergö. Jämförelsen med Bergö visar den stora nackdelen med en gles, splittrad befolkning, som glesbygden kännetecknas av. De enskilda byarna i Sideby har en viss samhörighet, men inte så mycket att det skulle räcka till för att hitta gemensamma lösningar. Medan kommunsammanslagningen i Maxmo verkar ha fört skärgården och fastlandet närmare varandra, verkar processen efter sammanslagningen med Kristinestad ha skapat ett läge där de enskilda byarna blivit separata satelliter kring centrum i Kristinestad, istället för att ett delkommuncentrum skulle ha framträtt. För att motverka den mycket snabba utflyttningen från området borde kommunsammanslagningen på 1970-talet ha etablerat någon form av gemensam institution för de södra byarna. Den spridda bosättningen verkar därför också vara en dålig grogrund för sociala innovationer. Det går således att dra slutsatsen att glesbygden är en landsbygdstyp som kräver särskilda och rätt omfattande åtgärder utifrån för att kunna utvecklas. Den befintliga befolkningen kan förväntas vara ansträngd, då unga aktiva människor är få och bördan på det fåtal som tar initiativ därför är stor. Den berörda

myndigheten bör därför ha ett uppdrag att försöka aktivera lokalbefolkningen, skapa initiativ och ge råd om på vilket sätt utvecklingsinitiativ kan tas vidare.

Workshopparna i varje område bekräftar i stort sett de antaganden som gjorts utgående från statistik och intervjuer, med några tillägg. Den glesa bebyggelsen och rörelsemönstret gör det svårt att få till stånd gemensamma lösningar i Sideby-området. Behoven är mycket tydliga, men det är svårt att skapa engagemang då byarna är splittrade och framtidstron svag. Workshopen förstärker därmed antagandet att glesbygdsområden kräver särskilda åtgärder: initiativ måste komma från en utomstående aktör och aktiveringen av lokalsamhället kräver stöd och vägledning under processens gång. I Maxmo identifierades likaså mycket tydliga behov. Skillnaden låg i att det fanns en tro på att det går att göra något, samarbetet mellan skärgården och fastlandet föll sig naturligt och ansvarstagande för projektidéerna framkom likaså spontant. Den befarade splittringen mellan pendlare och icke-pendlare samt fastlandet och skärgården var inte synlig: kan kommunsammanslagningen ha varit en fördel här? Den goda uppslutningen till workshopen på Bergö var väntad med tanke på den bild intervjuerna gett av ett aktivt och sammanhållet samhälle. Svårigheten låg istället i att behoven inte vara lika tydliga. Utmaningen för ett aktivt lokalsamhälle som Bergös ligger istället i att lyckas skapa engagemang också för behov som inte är direkt livsnödvändiga. Bevarandet av den attraktiva boendemiljön är avgörande för Bergös framtid och borde kunna skapa engagemang.

6. Slutdiskussion och syntesen Spatial Justice, Social Innovation och Landsbygdssäkring

Den tes som drivits i den här rapporten är att landsbygdssäkringen måste bli mer platsbaserad, eftersom förhållandena på landsbygden är mycket varierande och föränderliga och är svåra att generalisera. Ett exempel är begreppet närservice, som ibland varit en generaliserad kategori när reformutredningar genomförts. Närservice är svår att förenkla på det sättet eftersom uppfattningen om den är relativ. Dels handlar det om platsspecifika egenskaper: förutsättningarna är olika på olika platser och därför är uppfattningen av närservice också olika. Dels förändras uppfattningen av vad närservice är över tid, till exempel genom att tekniken förbättras eller att människor vänjer sig med försämrade förhållanden. I fallstudierna var exempelvis klagomålen på servicen inte störst i områden där servicen var som sämst. Problemet är att i det skede då ett område tappat all lokal service ligger det nära till hands att också dess långsiktiga hållbarhet försvunnit.

Hur ska då det lokala förutsättningarna kunna ta plats i en allt större förvaltning?

6.1 Diskussion: det lokalas plats i förvaltningen och samhällsutvecklingen

Vi har alla ett lokalt perspektiv. Alla människor lever i en specifik kontext som i någon mån styr uppfattningen om hur omgivningen fungerar och vilka förutsättningar som gäller. I det lokala råder därför goda förutsättningar att anpassa förändringar enligt de förhållanden som råder, eftersom det är fråga om förhållanden som är rakt framför ögonen. Istället kan nära förhållanden som personliga relationer stå i vägen för de optimala lösningarna, men poängen är att de väsentliga faktorerna är synliga och kan beaktas om viljan bara finns. Då vi går till högre nivåer än den lokala blir situationen annorlunda. Det blir då fråga om att hantera många olika lokala kontexter samtidigt, vilket betyder att bedömarens måste förlita sig på hörsägen eller andrahandsuppgifter. Svårigheten i att hitta optimala lösningar utvidgas då till ett ifrågasättande av huruvida alla väsentliga faktorer beaktats, eller huruvida de fakta som samlats ens stämmer överens med verkligheten. Samtidigt kan en fördel hittas i att bedömningar kan bli mer objektiva och opartiska då den direkta anknytningen försvinner. Det här är kärnan i den problematik som infinner sig då förvaltningsområden förstoras. Vilka faktorer ska beaktas i beslut, vilka ska inte beaktas, och går det att lita på de uppgifter som finns tillgängliga? Den tes som varit utgångspunkten i den här rapporten är att de geografiska faktorerna, som tidsmässiga och kulturella avstånd, är något som ofta får en underordnad roll då förändringar ska genomföras. Landsbygdssäkring är en metod vars syfte är just att lyfta fram de geografiska faktorerna och har därför varit en central del av den här rapporten. Metoden har kritiserats på grund av en oförmåga att beakta de faktiska lokala förhållandena, och målsättningen med rapporten har därför blivit att hitta vägar för metoden att utvecklas i en mer platsbaserad riktning.

Den första frågan som rapporten tagit sig an är utformningen av den offentliga förvaltningen. Det har konstaterats att storhetens norm råder, vilket betyder att det är storhetens fördelar som ofta har överhanden när förvaltningsreformer diskuteras. För landsbygdens del drivs reformer också på av den accelererande urbaniseringen, som försvagar underlaget för offentliga tjänster och driver på behovet av sammanslagningar av förvaltningsområden. På

den lokala nivån finns det ett motstånd mot att centralisera, men i fråga om specifika sektorer – i fallet Österbotten gäller detta vården – existerar förståelsen för sammanslagningar också på den lokala nivån. Frågan gäller snarast om reformeringen ska ske sektorsvis, det vill säga att den specifika uppgiften ska styra utformningen av förvaltningen, eller om platsen ska ha större betydelse, det vill säga om den organisation som utformas ska motsvara ett enhetligt geografiskt område med en egen identitet. Diskussionen om förvaltningen i den här rapporten har inte utmynnat i några säkra slutsatser, utan istället har några dilemman infunnit sig som en centraliseringsprocess måste ta ställning till.

- 8) Är småkommuners flexibilitet mellan sektorer eller regionens flexibilitet mellan hälso- och specialistsjukvård en större fördel?
- 9) Är ekonomisk effektivitet eller lokalt/regionalt självstyre viktigare?
- 10) Är förvaltning utgående från platsen eller sektorn fördelaktigare?
- 11) Är enkelheten i en enhetlig struktur mer fördelaktig än den lokala anpassning en oenhetlig ger?

Att ge svar på dessa dilemman försvåras av att det är en typ av frågor av vilka det är utmanande att dra slutsatser också i efterhand. De utvärderingar som görs genomförs ofta endast något år efter att reformer genomförts och har ofta också en rätt snäv fokusering på ekonomiska följder. Förvaltningsreformer är samtidigt inte enbart något som berör det tekniska genomförandet av offentliga tjänster, utan på längre sikt är förvaltningsområden och -funktionssätt något som påverkar människors rörelsemönster, människors bosättning och omförflyttningar, människors samhörighetskänsla och identitet, samt de lokala samhällenas möjlighet till mobilisering. För att få syn på de här förändringarna krävs längre tidsperspektiv, och det är ändå utmanande att med säkerhet slå fast orsaksförhållanden. Det är helt enkelt svårt att rent vetenskapligt bevisa vad som skulle hänt om reformeringen inte hade skett eller om den genomförts på ett annat sätt.

Ur det lokala perspektivet är det förstas anpassning till det lokala som föredras. Ur ett större regionalt eller nationellt perspektiv handlar det istället om att nå en generaliserbarhet för att göra hanteringen möjlig och en storhet som ger hållbarhet och utvecklingsmöjligheter. Ur det lokala perspektivet, igen, utmanar en sådan logik ibland faktorer som anses vara mycket viktiga för ortens framtid. De här olika perspektiven ter sig oförenliga men måste ändå på något sätt komma samman. Den tes som drivits i den här rapporten är att fokus i det praktiska genomförandet av reformen ofta alltför mycket vägt över mot det enhetliga och det storleksmässigt stora, och att det behövs metoder som gör att de lokala omständigheterna och förtjänsterna kan beaktas på ett bättre sätt. I korthet handlar det om att förvaltningen och processen bakom förvaltningsreformer måste bli mer platsbaserade. Häri uppstår en konflikt mellan just den enkelhet som generaliseringar ger och den svårhanterliga mångfald som platsbaserad medför. Landsbygdssäkring bör därför vara en metod för att hantera den här konflikten och ge vägledning till hur en lämplig lösning ser ut för den specifika verksamheten, den specifika tiden och den specifika platsen.

Kommunsammanslagningar kan föra områden samman, som i fallet med Maxmo, och splittra byar som tidigare omfamnat av en gemensam struktur, som i fallet med Sideby. Det är således

svårt att dra säkra slutsatser om på vilket sätt en centraliserande reform kommer att påverka landsbygdsområden. Det som kan sägas utgående från diskussionen kring erfarenheterna i Sverige, Finland och Österbotten är att toppstyrda reformer tenderar att anta ett perspektiv utgående från det centrala, vilket förstås per automatik skymmer de perifera områdenas särskilda behov. Det som också kan konstateras är att om förvaltningen ska kunna bli mer platsbaserad, så krävs någon typ av direkt lokal förankring. I en modell där starka regioner byggs kan små kommuner bli den lokala förankringen. I de svenska modellerna har subregioner bildats som kunnat driva de perifera områdenas intressen. I en modell med storkommuner behövs istället någon form av kommunalförvaltning. När det gäller samkommuner, eller sektorsvis organisering, är förhållandet liknande: det behövs också där en enhet med närhet till det lokala. Det här är särskilt tydligt om nya typer av lokala lösningar eftersträvas. Lidströms (2017) modell där landsbygdskommuners intressen samlas (se Kapitel 2.2.2) antyder att det är möjligt att konstruera förvaltningsorganisationer så att landsbygdsintresset får en särskild position i helheten, om den politiska viljan bara finns.

De österbottniska fallstudierna visar det som vi redan vet, att det finns olika typer av landsbygd och att det därför finns mycket olika förutsättningar att ta i beaktande. Jämförelsen mellan fallstudierna och den landsbygdsklassificering som Miljöministeriet (2013) tagit fram avslöjar dock att de faktiska förhållandena är mycket mer varierande och mångfacetterade än vad ministeriets klassificering ger sken av. Klassificeringen visar att de fall som studerats tillhör klasserna kärnlandsbygd och glesbygd, men fallen visar på en betydligt större mångfald än så. Till exempel Sideby och Bergö är bägge klassificerade som glesbygd men representerar i själva verket mycket olika verkligheter. I belysningen av begreppen social innovation och spatial justice är de här områdena närapå varandras motsatser. Servicetillgänglighet och påverkansmöjligheter ligger på en rätt god nivå på Bergö. Den grundläggande servicen finns lokalt och den vardagliga rörelsen går in mot kommuncentrum i Malax och regioncentrum i Vasa där kompletterande service finns tillgängligt. Det aktiva föreningslivet ger mening och trygghet. Ifråga om påverkansmöjligheter så har gehöret från kommunen varit svår att få, men det starka lokalsamhället har sett till att Bergöborna har representation i de kommunala organen. Inte minst är det täta ö-samhället en god grogrund för lokal mobilisering som konstruktionen av äldreboendet vittnar om. Bergö är en attraktiv boplatz och drar till sig inflyttare som söker en lugn skärgårdsmiljö, inte minst i form av pensionärer, vilka blir en resurs genom den kompetens och de kontakter till externa aktörer som de tar med sig. Samtidigt har Bergös klassificering som glesbygd sin grund i att området är perifert rent tidsmässigt genom att det ligger bakom en färja. Attraktiviteten som boplatz är därför beroende av att det finns lokal service tillgänglig.

Sidebyområdet lider däremot av bristen på många av dessa kvaliteter. Området har varit starkt och blomstrande men har lidit av den perifera positionen i utkanten av landskapet. Sammanhållningen mellan de enskilda byarna har brustit, dels på grund av den geografiska spridningen av befolkningen i många små byar, dels på grund av att det saknats strukturer för dess sammanhållning och strategier för att bygga upp det. Kommunsammanslagningen genomfördes utan att säkerställa att en sådan struktur upprätthölls, vilket gjorde att de enskilda byarna hamnade i separata förhållanden till kommuncentrum. Området har idag en

mindre representation i stadsfullmäktige och styrelse än vad befolkningsantalet ger förväntan på. Att området nästan helt saknar offentlig service visar att påverkansmöjligheterna gentemot kommunen varit svaga under en längre tid. En påverkande faktor är förstås också att Sidebys centralort Kristinestad (eller Sydösterbotten som helhet) är betydligt svagare än regioncentrumet Vasa, vilket gör att det finns färre resurser att satsa på omgivningen, men också att det tidsmässiga avståndet in till centrum har en än större betydelse än motsvarande avstånd in till Vasa då aktiveten i omgivningen helt enkelt är mindre. Tidsmässiga avstånd är således också ett trubbigt verktyg att arbeta med i konsekvensanalyser. Den utspridda befolkningen och bristen på gemensamma strukturer gör också att grogrunden för sociala innovationer är dålig. Sideby har också en betydande finskspråkig befolkning, som till exempel är hänvisade till finskspråkiga skolor och dagis i Kristinestad, vilket gör att underlaget för service blir än mer urvattnat. Med de glasögon som spatial justice och social innovation erbjuder ser vi alltså att de geografiska, sociala och historiska omständigheterna i Sideby gör att det här är ett område som behöver stöd utifrån för att ens kunna formulera vad området behöver för en hållbar utveckling i framtiden. En bra början vore att få hjälp att forma ett gemensamt samarbetsforum.

Hur ska då landsbygdssäkringen kunna uppfatta så här pass detaljerade lokala verkligheter och på det sättet bli mer relevant? Först måste det konstateras att den existerande modellen för landsbygdssäkring varit ett enkelt verktyg för att visa på att det finns perspektiv anknutet till det geografiska som ofta negligeras i gängse reformberedning. Metoden kan till exempel uppmärksamma att en centralisering kan ge säkrare förhållanden för barnafödslar på centralorten men leder samtidigt till att födslarna längs med vägarna blir fler. De resultat som kommit fram i den här rapporten tyder dock på att konsekvensbedömningar behöver göras också i en bredare omfattning, dels den specifika bedömningen av enskilda aktiviteter som i BB-fallet, dels en bredare bedömning som ser på de mer övergripande och långsiktiga effekterna på de lokala samhällena.

Att den senare bedömningen bör göras platsbaserad, eftersom de lokala omständigheterna är så skiftande, gör att uppgiften att säkra landsbygden med den här metoden blir mycket omfattande. Även konsekvensbedömningar av enskilda aktiviteter har kommit till mycket liten användning i praktiken. Förvaltningar lider alltid av tidsbrist och införandet av ytterligare en typ av konsekvensbedömning accepteras inte utan vidare. Ur ett traditionellt förvaltningsperspektiv ser det endast ut att finnas en framkomlig lösning. De fallstudier som genomförts i projektet har varit enbart ett fåtal men har ändå kunnat ge flera ledtrådar till hur landsbygdens förutsättningar ser ut och hur de här förutsättningarna kan påverkas om förvaltningen centraliseras. Ett rätt begränsat antal noga utvalda fallstudier har därför potential att ringa in ett stort antal konsekvenser som en centralisering kan ge och samtidigt ge fingervisningar om alternativa strategier för att hantera dessa. Fallstudier kan göras till gagn för nationella reformer på så sätt att de sprids ut över landet för att få data på hur omständigheterna varierar mellan regioner och typer av platser. Ännu hellre skulle studierna utackorderas till landskapsnivån, där valet av fallstudier kan bli bättre informerat och kan ge en relativt detaljerad bild av de omständigheter som råder i det egna landskapet. Med tiden kan de här studierna ge upphov till en omfattande databank som kan uppdateras vartefter nya

studier genomförs. I nästa steg kan landskapsstudierna sedan informera de nationella reformprocesserna.

Ett sådant genomförande negligerar dock den kraft som finns i ett mer *distribuerat* genomförande av förvaltningsreformer, för att låna ett begrepp från databehandlingstekniken. I ett distribuerat system uppstår kraften i nätverket av att många enheter aktiveras samtidigt. En av de uttalade målsättningarna med rapporten har varit att ta fram en lokal modell för landsbygdssäkring – om en sådan verkligen ska leva upp till sitt namn så måste den ha ett genomförande som går nerifrån-upp snarare än uppifrån-ner. Ett distribuerat system skulle motsvara de ideal som spatial justice och social innovation lyfter fram, samt den rådande uppfattningen om vad rättvisa är. Rättvisa handlar inte om att det finns utbud av något, utan rättvisa handlar om att något *görs möjligt* (en översättning av den engelska termen *enable*) och att de som (o)rättvisan berör *inkluderas* på ett eller annat sätt i behandlingen. Fallstudier kan ge fingervisningar på hur dessa ideal ska nås, men en distribuerad landsbygdssäkring kan ha de här idealen som sin utgångspunkt. Hur ska då landsbygdssäkringen utformas för att efterleva de här idealen och samtidigt utnyttja den kraft som en distribuerad organisering innebär?

6.2 Syntesen spatial justice, social innovation och landsbygdssäkring

Syftet med att involvera begreppen social innovation och spatial justice har varit att utforma ett verktyg som kan ge ett nytt perspektiv på de förutsättningar som råder lokalt, vilket i sin tur kan ge ett nytt perspektiv på vad de här förutsättningarna ställer för krav på konsekvensanalyser. Analysen av fallstudierna i den här rapporten ger vissa fingervisningar, men fler fallstudier kommer att ge en ännu mer nyanserad bild av hur verkligheten ser ut och hur konsekvensanalysverktygen behöver utformas. Begreppet spatial justice ger en välbehövlig inkludering av geografiska element. Här är det fråga om vilken betydelse geografiska och tidsmässiga avstånd ger, liksom bosättningsens täthet, den kulturella sammanhållningen, språkförhållanden, näringslivshistorien, befolkningens vardagliga rörelsemönster etc. Som helhet visar spatial justice på vilka faktorer som påverkar tillgängligheten, vilka faktorer som påverkar den lokala vitaliteten och hållbarheten på långsikt, och vilka faktorer som påverkar den lokala kapaciteten att mobilisera sig (se Tabell 6).

Det är i och med mobiliseringen som begreppet social innovation kommer in. Antagandet här är att så kallade "helikopterpengar" inte är någon lösning, det vill säga att öka de ekonomiska resurserna utan att utveckla deras användning. Forskningen på landsbygdsutveckling har för länge sedan konstaterat att utvecklingen måste baseras på en aktivering av de lokala samhällena för att vara hållbar. Begreppet sociala innovationer ökar i sin tur fokuseringen på de sociala omständigheterna kring lokal utveckling. Det blir således möjligt att också identifiera de faktorer som främjar sådana typer av lösningar. Behov identifieras i de lokala sociala förhållandena, lösningar tas fram genom sociala relationer och resultatet är en social lösning på det sociala behovet. En reformprocess som inte beaktar sådana faktorer riskerar således att skapa förutsättningar där de lokala samhällenas vitalitet och initiativförmåga är svag, vilket i längden kommer att försvåra flexibla och effektiva lösningar.

Neumeiers (2017) tre faktorer som främjar sociala innovationer (Tabell 2) visar vad det handlar om. De två första berör den specifika innovationens karaktär, att den ska vara fördelaktig för det lokala samhället och finna gensvar bland lokalbefolkningen, det måste finnas tillgång till externt stöd i form av finansiering och expertis, och organisationsstrukturen och det juridiska ramverket måste tillåta den sociala innovationen. Den tredje faktorn som Neumeier lyfter fram är den lokala kapaciteten att agera, vilket antas bero på kvaliteter i det lokala samhället, som existensens av socialt kapital, den kompetens invånarna besitter, viljan att delta (vilket beror på det lokala behovet, lokal sammanhållning) etc. Med hjälp av de här faktorerna går det att identifiera de lokala samhällen som behöver stöd i att identifiera de behov de behöver fylla och på vilket sätt de kan besvaras, samt vilka verktyg som krävs för att genomföra detta (se Tabell 6).

Tabell 6. Faktorer väsentliga i landsbygdssäkring utgående från begreppen spatial justice och social innovation.

<i>Spatial Justice</i>	<i>Sociala innovationer</i>
Geografiskt och kulturellt avstånd	Behov av innovation
Tidsmässigt avstånd	Extern finansiering
Bosättningsdensitet	Extern expertis
Kulturell sammanhållning (inklusive språk)	Organisatoriska förhållanden
Näringslivshistoria	Juridiska förhållanden
Föreningsaktivitet	Vilja att delta
Befolkningens rörelsemönster	Lokal kompetens
	Socialt kapital

En distribuerad landsbygdssäkring kunde utgående från den här diskussionen bestå av två kommunicerande delar. Den första består av det distribuerade nätverket av lokala enheter. En lokal aktör, till exempel kommunerna, har till uppgift att aktivera lokalsamhällena genom att identifiera behov och möjliga lösningar enligt en liknande men mer kontinuerlig modell som den som genomfördes i de lokala workshopparna. Den här aktiviteten blir lärandeprocesser för det lokala genom den aktiverande funktionen och genom att gemensamma behov kan identifieras. Det blir också en lärandeprocess genom att hinder till lösningsmodeller kan identifieras. Processen är inte en punktinsats utan genomförs fortlöpande, där till exempel byaföreningar kan ha en del av ansvaret. På så sätt blir modellen en kontinuerlig kartläggning av förhållandena. En distribuerad nätverksmodell innebär också länkar mellan de olika enheterna. Det betyder att information kan bytas mellan lokala enheter, om hur lösningar genomförs och hinder på vägen, och att flera enheter genom den här kommunikationen kan gå samman och hitta gemensamma lösningar om verksamheten så kräver.

Den andra delen består av den traditionella konsekvensbedömningen. Hur påverkar de geografiska avstånden den specifika aktiviteten, som i exemplet med centralisering av BB-verksamhet? Konsekvensbedömningen kan kompletteras med utvalda fallstudier som föreslagits ovan, men om en distribuerad nätverksmodell etablerats finns informationen färdigt i nätverket. Högre nivåer av förvaltning kan då koppla upp sig till nätverket och ta del av den information som producerats om de lokala förhållandena. Med den här informationen som bas kan den statliga nivån sätta ministandarder som alla områden måste uppfylla. De

hinder som identifieras på lokal nivå kan utgöra en utgångspunkt också för utvecklingsfinansiering och utveckling av de juridiska förhållandena. På så sätt blir den distribuerade modellen ett verktyg också för det som brukar kallas den breda landsbygdspolitiken. Lokala initiativ och enskilda konsekvensanalyser av centraliseringsreformer tappar nämligen sin relevans om den omkringliggande strukturen fallerar, till exempel om vägunderhållet uteblir.

6.3 Slutord

Den centrala problematik som identifierats för landsbygden i den här rapporten är att centraliseringsreformer gör att landsbygdsområdenas påverkansmöjligheter försvagas. Den representativa demokratin räcker inte till då centraliseringar gör att allt fler områden saknar direkt representation. Påverkansmöjligheter är på lång sikt centrala för landsbygdsområdets framtid. Den direkta konsekvensen är att områden utan påverkansmöjligheter inte har något att säga till om var serviceenheter placeras. Den här konsekvensen kommer senast till uttryck då det offentliga måste göra inbesparingar. Den indirekta konsekvensen är att det riskerar försämra de lokala samhällenas *empowerment*, ett engelskt uttryck som har betydelseerna *bemyndigande*, *egenmakt* och *delaktighet*. Med försvagad empowerment tappar de lokala samhällena sin vitalitet, de slutar söka egna lösningar och blir grogrund för missnöje med de offentliga strukturerna. Motsatsen, platser som är empowered, har möjlighet att själva hitta effektiva lösningar på behov och blir istället ett positivt bidrag till helheten. Medborgarråd har blivit en vanlig lösning för att ge komplement till den representativa modellen i kommunerna. Medborgarråden har oftast berört antingen pensionärer eller ungdomar och har på sått varit en kanal för att just de här gruppernas särskilda förutsättningar ska höras. Frågan är dock om den sociala gruppen är en starkare tillhörighet och säger mer om den enskildes behov, eller om platsen skulle utgöra en bättre utgångspunkt?

I den traditionella uppifrån-ner-typen av förvaltning är det alltför vanligt att platser blir synliga enbart genom begränsade statistiska kartor där befolkningsminskningen lyser rött. I och med att befolkningen kommer att minska på de flesta områden kan förhoppningsvis smart shrinkage bli en modell att följa. En distribuerad smart shrinkage-modell skulle kunna överkomma det stigma som befolkningsminskningen ger och istället fokusera på att utveckla platsernas kvalitet och göra att det är den här kvaliteten som är synlig snarare än befolkningsminskningen.

Litteraturförteckning

Adamson, D. and M. Lang (2014). Towards a new settlement: a deep place approach to equitable and sustainable places (Wales, UK: Centre for Regeneration Excellence in Wales).

Andersen, Ole Johan, Pierre Jon (2010). Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action. In *Urban Affairs Review*, 46(2), pp. 218–240.

Andersson Kjell (2007) New Rural Goods and Services – the Foundation of the New Countryside?, SSKH Skrifter 24, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet, Helsingfors.

Andersson, K., Nordberg, K. and Eklund, E. (2016), "The Rural-Urban Dynamics and the Swedish-Speaking Finns. Challenges and Opportunities for a Regionally Based Ethnic Group", *Metropolitan Ruralities (Research in Rural Sociology and Development, Vol. 23)*, Emerald Group Publishing Limited, pp. 39-66. <https://doi.org/10.1108/S1057-192220160000023004>

Ansvarskommittén (2007). Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Statens Offentliga Utredningar 2007:10, Stockholm.

Asheim, Bjørn, Boschma, Ron, Cooke, Philip (2011a), Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Regional Studies Special Issue: Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy*, Volume 45, Issue 7, 2011.

Atterton, J. (2008). Rural Proofing in England: a Formal Commitment in Need of Review. Discussion Paper Series, No. 20. University of Newcastle Upon Tyne: Centre for Rural Economy.

Bevir, Mark (2009). *Key Concepts in Governance*. Key Concepts Series, Sage Publications: Los Angeles.

Bish, Robert L. 2001. Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First. C. D. Howe Institute Commentary No. 150. Toronto: C. D. Howe Institute.

Blom-Hansen Jensen, Houlberg Kurt, Serritzlew Søren (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. In *American Political Science Review*, Volume 110, Issue 4, pp. 812-831. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055416000320>

Bock, Bettina (2016). Rural marginalisation and the role of social innovation: a turn towards nexogenous development and rural reconnection. In *Sociologia Ruralis* 56:4, pp. 552-573. doi: 10.1111/soru.12119

Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J. and Shepherd, J., (2016). Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis* 56.

Boverket (2014) Regeringsuppdrag, Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering. Rapport 2014:15.

Brown, D., Cromartie, J., 2004. The nature of rurality in postindustrial society. In: Champion, T., Hugo, G. (Eds.), *New Forms of Urbanization: beyond the Urban-rural*. Ashgate Publishing Limited, Surrey, pp. 269–283.

Burton & Wilson 2012, The rejuvenation of productivist agriculture: The case for ‘cooperative neo-productivism’ in R. Almås and H. Campbell eds, *Rethinking agricultural policy regimes: Food security, climate change and the future resilience of global agriculture*. Research in Rural Sociology and Development 18 (Bingley: Emerald).

City of Youngstown, 2005, Youngstown 2010 Citywide Plan. Youngstown, OH: City of Youngstown.

Davies B, (1968). *Social Needs and Resources in Local Services*, Michael Joseph, London.

Defra, (2015). *Independent Rural Proofing Implementation Review*. Lord Cameron of Dillington. Department for Environment, Food and Rural Affairs.

Denters, B., A. Lander, P. E. Mouritzen, and L. Rose. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.

Dikeç (2001), Justice and the spatial imagination, *Environment and Planning A* 2001, volume 33, pages 1785-1805.

Difi (2014). Mot alle odds. Veier til samordning av norsk forvaltning. Difi-rapport 2014:07.

Ebinger Falk, Kuhlmann Sabine, Bogumil Joerg (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. In *Local Government Studies*, 45:1, 1-23, DOI: 10.1080/03003930.2018.1530660

European Commission (2017). *The Future of Food and farming*. Brussels. European Commission. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_en.pdf.

Farrington John, Farrington Conor (2005). Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualization. In *Journal of Transport Geography* 13, pp. 1–12.

Hanes, N., (2003) *Spillovers, amalgamations and tactical redistributions*, PhD. thesis, Umeå Economic Studies No. 604, Umeå Universitet.

Harjunen Oskari, Saarimaa Tuukka, Tukiainen Janne (2017). *Political Representation and Effects of Municipal Mergers*. VATT Institute for Economic Research, Helsinki.

Harvey David (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Blackwell, Malden, MA.

Haveri Arto, Airaksinen Jenni & Jäntti Anni (2015). "The Kainuu regional experiment: deliberate and unintended effects of scaling local government tasks to the regional level" *Scandinavian Journal of Public Administration* 2015: (19) 4, 111–129

Hermelin Brita, Wänström Johan (2017). *Att organisera för regional utveckling – Erfarenheter från regionbildning i Östergötland*. LiU Tryck, Linköping.

Hofstad Hege, Hanssen Gro Sandkjær (2016). Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR-rapport 2015:17. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Hollander, J. B. (2010). Can a City Successfully Shrink? Evidence from Survey Data on Neighborhood Quality. *Urban Affairs Review*, 47(1), 129–141. doi:10.1177/1078087410379099

Honga Göran, Kentala Jukka (2017). Sluttrapport för arbetsgrupperna för social- och hälsovården i Österbotten. Ditt Österbotten, Österbottens Förbund.

House of Lords Select Committee (2018). The Countryside at a Crossroads: Is the Natural Environment and Rural Communities Act 2006 Still Fit for Purpose? Select Committee Report, HL Paper 99.

Koch, T & Kralik, D. (2006) *Participatory Action Research in Health Care*. Oxford: Blackwell Publishing.

Isaksson, Guy-Erik (1985). Planering av regioner – Strukturer, processer och utvecklingsdrag i finländsk regionalpolitisk planering. Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.

Jessop, Bob. (2008) *State Power*, Polity Press, Cambridge.

Jessop Bob, Moulaert Frank, Hulgård Lars, Hamdouch Abdelillah (2013). Social innovation research: a new stage in innovation analysis? In Moulaert et al (Eds) *The International Handbook on Social Innovation; Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar, Cheltenham.

Johansson, A., P. Kisch and M. Mirata (2005). Distributed economies as new engines for innovation. *Journal of Cleaner Production* 13 (10) pp. 971–979.

Johansson, J. (2005): Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland, forskning i Halmstad nr 10.

Johansson, J. (2006). Regionreformer i Sverige: Regionalisering i Skåne och Västra Götaland. In P. K. Mydske (ed.), *Skandinaviske regioner – plass for politikk?* Bergen: Fagbokforlaget.

Johansson Jörgen, Niklasson Lars, Persson Bo (2017). Kommunernas betydelse för regional utveckling i en storregion: Drivkrafter och hinder i ett underifrånperspektiv. I *Tillväxtanalys* (2017), *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Jones, Rhys et al. (six authors) (2019). Re-conceptualising Territorial Cohesion Through the Prism of Spatial Justice : Critical Perspectives on Academic and Policy Discourses. In Lang & Görmar (eds), *Regional and local development in times of polarisation: Re-thinking spatial policies in Europe*. Palgrave Macmillan, Singapore, pp. 97-120. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1>

- Kantor, Paul (2006) Regionalism and Reform: A Comparative Perspective on Dutch Urban Politics, *Urban Affairs review*, 41 (6): 800-829.
- Krugman, P. (1998). Whats new about new economic geography? *Oxford Review of Economic Policy* 14 pp. 7–17.
- Lidström, Anders (2010), "The Swedish model under stress. Waning of the Egalitarian Unitary State?". In H. Baldersheim and L.E. Rose (eds.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Macmillan.
- Lidström, Anders (2017). Stadsregioner och landsbygdsregioner – en asymmetrisk regionaliseringslogik. I *Tillväxtanalys* (2017), *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar? Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*, Östersund.
- Marques, P., Morgan, K. and Richardson, R., 2018. Social Innovation in question: the theoretical and practical implications of a contested concept *Environment and Planning C Politics and space* 36(3), 496 – 512.
- Marsden, Terry (2016). Exploring the Rural Eco-Economy: Beyond Neoliberalism. In *Sociologia Ruralis* Vol 56, Number 4, 597-615, DOI: 10.1111/soru.12139
- Marsden Terry, Farioli Francesca (2015). Natural powers: from the bio-economy to the eco-economy and sustainable place-making. In *Sustainability Science* 10:331–344, DOI: 10.1007/s11625-014-0287-z
- Massey, D. (1978). Regionalism: Some current issues. *Capital and Class*, 2, 106–125. doi:10.1177/030981687800600105
- Metsämäki Mikko, Nisula Petteri (2006). *Aktivistit : suomalaisten kansalaisliikkeiden tarina*, Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Miljöministeriet (2013). Kaupungin-maaseudun alueluokitus – Paikkatietomuotoisen alueluokituksen muodostamisperiaatteet, Finlands miljöcentral.
- Moisio Antti, Uusitalo Roope, 2013. The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland, *Public Finance and Management* 13:3 148-166
- Moisio, Sami & Anssi Paasi (2013). From geopolitical to geoeconomic? The changing political rationalities of state space. *Geopolitics* 18:2, pp. 267-283.
- Montin Stig (2014). *Municipalities, Regions and County Councils in Sweden: Actors and Institutions*. School of Public Administration Working Papers Series 2014:27. Gothenburg: University of Gothenburg.
- Neumeier Stefan (2012). Why do social innovation in rural development matter and should they be considered more seriously in rural development research? Proposal for a stronger focus on social innovation in rural development research. In *Sociologia Ruralis* 52 pp. 48–69.

- Neumeier, Stefan (2017). Social innovation in rural development: identifying the key factors of success. *The Geographical Journal* 182:1, pp. 34–46.
- Nikkhah & Redzuan (2009). Participation as a Medium of Empowerment in Community. I *European Journal of Social Sciences* – Volume 11, Number 1, pp. 170-176.
- Nordberg Kenneth (2013), Is there a Need of Transnational Learning? The Case of Restructuring in Small Industrial Towns. In Mariussen, Åge, Virkkala, Seija (Eds) *Learning Transnational Learning*, Routledge, London.
- Nordberg, Kenneth (2014). On the democracy and relevance of governance networks. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 18, No 2.
- Nordberg, Kenneth (2017). *Revolutionizing Economic and Democratic Conduct – Reinventing the Third Way*, Palgrave MacMillan, London and New York.
- Nordberg Kenneth, Pettersson Örjan (2018). Vems hav, vems vilja? Havsplanering och deltagande i Kvarkenområdet. *Interreg Botnia Atlantica*, Vasa.
- Paasi, Anssi (1986). Four provinces in Finland: geographical study of the development of regional consciousness (in Finnish with a summary in English). University of Joensuu, Publications in Social Sciences 8.
- Paasi Anssi, Metzger Jonathan (2017). Foregrounding the region. In *Regional Studies*, 51:1, 19-30. DOI: 10.1080/00343404.2016.1239818
- Painter, J. (2010). Rethinking territory. *Antipode*, 42, 1090–1118. doi:10.1111/j.1467-8330.2010.00795.x
- Pano Puey, E., L. M. Tejado, C. P. Mussons, and J. M. Ferran (2017). “Layer upon Layer: The Position of Inter-Municipal Cooperation in the Spanish Quasi-Federal System – The Case of Catalonia.” In *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, edited by F. Teles and P. Swianiewicz. London: Palgrave-Macmillan.
- Peters, G. B. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The ‘New Institutionalism’*, London: Continuum.
- Pettersson, O. (2006). *Kommunalpolitik, femte upplagan*. Norstedts Juridik AB. Stockholm.
- Pol, E. Ville, S. 2009. Social innovation: buzz word or enduring term? *The Journal of Socio-Economics* 38(6), pp. 878 –885.
- Prättälä, Kari (2012), Hur gick det sen? Kommunreformen i Finland i stormens öga in *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 2/3/2012, Vol 89.
- Rawls John (1971). *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Rhodes James, Russo John (2013). Shrinking ‘Smart’?: Urban Redevelopment and Shrinkage in Youngstown, Ohio, *Urban Geography*, 34:3, 305-326, DOI: 10.1080/02723638.2013.778672

- Roberts Philip, Green Bill (2013). Researching Rural Places: On Social Justice and Rural Education. In *Qualitative Inquiry* 19(10) 765– 774. DOI: 10.1177/1077800413503795
- Rose, Lawrence (1996). *Kommuner och kommunala ledare I Norden*, Meddelanden från Ekonomisk statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Åbo.
- Rylander, D. Tallberg, P. (2015) Strategic Cooperation between regions: Building and utilizing transnational relations. *Governance in Transition Springer Geography* 2015, pp 157-173
- Sandberg Siv (2010). Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery? In H. Baldersheim and L.E. Rose (eds.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Macmillan.
- Sandberg Siv (2017). Hög tröskel för att slå ihop kommuner. I Syssner, Häggroth och Ramberg (Red.) *Att äga framtiden*. LiU Tryck, Linköping.
- Sandow, Erika (2008). Commuting behaviour in sparsely populated areas: evidence from northern Sweden. *Journal of Transport Geography* 16 (2008) 14–27.
- Santerre, Rexford E. 2009. "Jurisdiction Size and Local Public Health Spending." *Health Services Research* 44 (6): 2148–66.
- Saraceno, Elena, 2013. Disparity and diversity: their use in EU rural policies. *Sociologia Ruralia* 53 (3), 331–348.
- Sen, Amartya (2009). *The Idea of Justice*. Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press.
- Sherry Erin, Shortall Sally (2019). Methodological fallacies and perceptions of rural disparity: How rural proofing addresses real versus abstract needs. In *Journal of Rural Studies* 68, pp. 336–343.
- Shortall, Sally (2008). Are rural development programmes socially inclusive? Social inclusion, civic engagement, participation, and social capital: exploring the differences. *Journal of Rural Studies* 24 (4) pp. 450–457.
- Shortall, S., Alston, M., (2016). To rural proof or not to rural proof: a comparative analysis. *Polit. Pol.* 44, 35–55.
- Skerratt Sarah, Steiner Artur (2013). Working with communities-of-place: Complexities of empowerment. In *Local Economy* 28:3, pp. 320-338.
- Smith, D.M., 1977. *Human Geography: A Welfare Approach*. Arnold, London.
- So Kim, Orazem Peter, Otto Daniel (2001). The Effects of Housing Prices, Wages, and Commuting Time on Joint Residential and Job Location Choices. In *American Journal of Agricultural Economics*, Volume 83, Issue 4, Pages 1036–1048, <https://doi.org/10.1111/0002-9092.00228>
- Soja Edward (2010). *Seeking Spatial Justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

Storper and Wharf (1997). The Regional World: Territorial Development in a Global Economy. *Economic Geography*, Vol 76; Part 1, pages 101 -119.

Storper Michael (2011). Justice, efficiency and economic geography: should places help one another to develop? In *European Urban and Regional Studies* 2011 18: 3. DOI: 10.1177/0969776410394553

Syssner, J. *Mindre många*, Årsta: Dokument Press.

Tiihonen Seppo, Tiihonen Paula (1984). *Suomen hallintahistoria*. Helsinki: Valtion koulutuskeskus.

Tillväxtanalys (2016). *Landsbygdspolitik och landsbygdssäkring – i Finland, Norge, Storbritannien och Kanada. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*, Östersund.

Tödtling Franz, Asheim Bjørn, Boschma Ron (2013), Knowledge sourcing, innovation and constructing advantage in regions of Europe. In *European Urban and Regional Studies* 20:161, Sage Publications.

Vecchio Riccardo (2010), Local Food at Italian Farmers' Markets: Three Case Studies in *Int. J. Of Soc. Of Agr. & Food*, Vol 17, No. 2, pp 122-139.

Westerlund, Lars 1989, *Statsbygge och distriktsförvaltning*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.

Westlund, Hans (2017). Vart är vi på väg? I *Tillväxtanalys* (2017), *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Östersund.

Wiechmann, T. and Pallagst, K.M., 2012, Urban shrinkage in Germany and the USA: A comparison of transformation patterns and local strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 36, 261–280.

Vuori Pekka, Kaasila Marjo (2019). *Helsingin ja Helsingin seudun väestöennuste 2019–205: Ennuste alueittain 2019–2034. Tilastoja 2019:14. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja –tilastot*.

Wångmar, E. (2003). 'Från sockenkommun till storkommun'. Växjö: Växjö universitet, Institutionen för humaniora. Ph.D. thesis.

Ylinenpää Håkan (2017). The State of Innovation in Sweden and its Regions. *The Northern Review* 45 (2017): 57–75.

Young Iris (1990). *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, NJ.